943.44
H39r

Das Reichsland Elsaß-Lothringen.

50 Jahre reichsländisches Verfassungsrecht.

Eine rechtsgeschichtliche Studie zum
Staatsrecht des Deutschen Reiches

von

Ferdinand Hensel.

THE LIBRARY OF THE
FEB 18 1930
UNIVERSITY OF ILLINOIS

Das Reichsland Elsaß-Lothringen.

50 Jahre reichsländisches Verfassungsrecht.

Eine rechtsgeschichtliche Studie zum Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der Juristischen Fakultät der Universität Greifswald

eingereicht von

Ferdinand Hensel
Gerichtsreferendar in Duisburg.

THE LIBRARY OF THE
FEB 1 8 1930
UNIVERSITY OF ILLINOIS

1919
Buchdruckerei Ferd. Kleinagel, D.-Ruhrort.

Gedruckt mit Erlaubnis der rechts- und ſtaatswiſſenſchaftlichen Fakultät der Univerſität in Greifswald.

Referent: Prof. Dr. Hubrich.

943.44
H39r

Meinen lieben Eltern

61563

Digitized by the Internet Archive
in 2018 with funding from
University of Illinois Urbana-Champaign Alternates

https://archive.org/details/dasreichslandels00hens_0

Literatur.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901.

Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches, 5. Aufl. Berlin 1913.

Bruck, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen, Straßburg 1908.

Bruck, Die Reform der Verfassung von Elsaß-Lothringen (in den Annalen des Deutschen Reichs, München und Berlin 1911 Nr. 1, S. 1).

van Calker, Die Verfassungsreform in Elsaß-Lothringen (in den Blättern für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, Berlin 1911 Nr. 1, S. 7).

Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910.

Döring, Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters von Elsaß-Lothringen nach dem Gesetz vom 31. Mai 1911, Mühlhausen i. Thür. 1912.

Elsässer, Die Frage der Staatsnatur des Deutschen Reiches, der deutschen Einzelstaaten und Elsaß-Lothringens, Tübingen 1913.

Fischbach, Die Entwürfe zur Verfassung und zum Wahlgesetz für Elsaß-Lothringen (im Preußischen Verwaltungs-Blatt Berlin 1911 Nr. 16, S. 246).

Fischbach, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen, Tübingen 1914.

Flake, Rund um die elsässische Frage, Karlsruhe und Leipzig 1911.

Gebhardt, Verfassung und Verwaltung des Deutschen Reiches, Berlin 1912.

Georgi, Der Entwurf eines Gesetzes über die Verfassung Elsaß-Lothringens, Leipzig 1911.

Haenel, Deutsches Staatsrecht, Leipzig 1892.

Hamburger, Die staatsrechtlichen Besonderheiten der Stellung des Reichslandes Elsaß Lothringen im Deutschen Reiche, Breslau 1901.

Helm, Das elsaß-lothringische Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911, Straßburg 1911.

Heitz, Le droit constitutionnel de l'Alsace-Lorraine, Nancy 1913.

Hellmann, Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsaß-Lothringen, Freising 1907.

Jaeckel, Die staatsrechtliche Natur der Gesetze in Elsaß-Lothringen, Breslau 1912.

Jellinek, Über Staatsfragmente, Heidelberg 1896.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. und 5. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901 und Tübingen 1911.

Laband, Die neue Verfassung von Elsaß-Lothringen (in der deutschen Juristen-Zeitung, Berlin 1911, Nr. 12, S. 777).

Leoni, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen, Freiburg i. B. 1892.

Löning, Die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaß, Straßburg 1874.

Mandel-Grünewald, Die Verfassung und Verwaltung von Elsaß-Lothringen, Straßburg 1905.

Marten, Der Statthalter in Elsaß-Lothringen, Greifswald 1914.

Meyer, Georg, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 6. Aufl. bearbeitet von Gerhard Anschütz, Leipzig 1905.

Moritz, Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsaß-Lothringen, Berlin 1901.

Müller, Die Autonomie Elsaß-Lothringens, Straßburg 1910.

Mulert, Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen, Greifswald 1904.

Nelte, Das neue Verfassungsgesetz für Elsaß-Lothringen (im Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen 1911 Nr. 1, S. 45).

Pass, Das Zustandekommen der Elsaß-Lothringischen Verfassungsreform von 1911, Köln 1911.

Piloty, Elsaß-Lothringen (im Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen 1918 Nr. 1, S. 149).

Rauchalles, Die Deutsche Reichsverfassung, Ansbach 1907.

Rehm, Das Reichsland Elsaß-Lothringen, Leipzig 1912.

Reincke, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1906.

Riß, Die neue Verfassung der Reichslande (in Recht und Wirtschaft, Berlin 1911 Nr. 2, S. 54).

Rosenberg, James, Die Rechtsnatur Elsaß-Lothringens, Hamburg 1915.

Rosenberg, Werner, Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen, Metz 1896.

Rosenberg, Werner, Studien zum elsaß-lothringischen Staats- und Verwaltungsrecht (in der Juristischen Zeitschrift für Elsaß-Lothringen, Straßburg 1915, Nr. 89, S. 317).

Rosencranz, Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen, Insterburg 1898.

Rosenfeld, Elsaß Lothringen als Reichsland, Greifswald 1916.

Rümelin, Der staatsrechtliche Begriff der konstitutionellen Volksvertretung und dessen Anwendbarkeit auf den elsaß-lothringischen Landesausschuß, Heidelberg 1904.

Schalfejew, Die staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens nach dem neuen Verfassungsgesetz, Berlin 1913.

Scheibel, Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsaß-Lothringen, Straßburg 1912.

Schulze, Alfred, Die Verfassung und das Wahlgesetz für Elsaß-Lothringen, Gebweiler 1911.

Schulze, Hermann, Lehrbuch des Deutschen Staatrechts, Leipzig 1886.

von Seydel Commentar zur Verfassungsurkunde f. das Deutsche Reich, Freiburg i. B. und Leipzig 1897.

Soppart, Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsaß-Lothringen, Breslau 1910.

Spießer, Elsaß-Lothringen als Bundesstaat, Berlin 1908.

Supf, Elsaß-Lothringen und die staatsrechtliche Natur des Deutschen Reiches, Greifswald 1912.

Weiß, Elsaß-Lothringens neue Verfassung (in Gesetz und Recht, Breslau 1912, Nr. 7, S. 153).

von Wesendonck, Darstellung und rechtspolitische Würdigung der durch das Reichsgesetz vom 31. Mai 1911 in dem verfassungsrechtlichen Verhältnis zwischen Elsaß-Lothringen und dem Deutschen Reich eingetretenen Veränderung, Borna-Leipzig 1913.

Weyrich, Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters in Elsaß-Lothringen und des Staatssekretärs, Straßburg 1911.

Zorn, Die Deutsche Reichsverfassung, Leipzig 1907.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl. Berlin 1895.

Annalen des Deutschen Reichs (begründet von Hirth), München und Berlin, Jahrgänge 1871 und 1911.

Archiv für öffentliches Recht, Tübingen, Jahrgänge 1911 und 1918.

Blätter für vergleichende Rechtswissenschafts- und Volkswirtschaftslehre, Berlin, Jahrgang 1911.

Deutsche Juristenzeitung, Berlin, Jahrgänge 1905 und 1911.

Gesetz und Recht, Breslau, Jahrgang 1912.

Juristische Zeitschrift für Elsaß-Lothringen, Straßburg, Jahrgang 1913.

Preußisches Verwaltungsblatt, Berlin, Jahrgang 1911.

Recht und Wirtschaft, Berlin, Jahrgang 1911.

Reichstags-Drucksachen und Kommissionsberichte; stenographische Verhandlungsberichte.

Reichsgesetzblatt.

Tagespresse,

Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Tübingen 1911.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen, Jahrgang 1872.

Inhalt.

Seite

Vorwort 1

A.

Der Rückerwerb der Reichslande vom völkerrechtlichen Standpunkt aus betrachtet 5

I. Die Frage: Ist die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen bereits mit Einrichtung des Generalgouvernements oder erst mit Friedensschluß auf das Deutsche Reich übergegangen?

II. Die Ansichten der Literatur:

1. Zorn: kraft debellatio mit Einsetzung des Generalgouverneurs.
2. Laband: mit Friedensschluß.
3. Hamburger: mit Einsetzung des Generalgouverneurs, jedoch nicht kraft debellatio, sondern auf Grund originären Rechtserwerbes.

III. Eigene Stellungnahme:

1. Ablehnung der Auffassung von Hamburger und Zorn.
2. Annahme der Theorie von Laband.
3. Bekämpfung der Einwände gegen diese Ansicht.
4. Ergebnis.

B.

Die Entwickelung des elsaß-lothringischen Staatsrechts seit dem Rückerwerb des Reichslandes (2. März 1871) bis zum Erlaß des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911 . . . 11

I.

Das Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871 nebst dem Gesetz betreffend Einrichtung der Verwaltung vom 30. Dezember 1871. 11

1. Aufgaben des Gesetzes:
   a) staatsrechtliche Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Reiche,
   b) Neuregelung der gesamten verfassungsrechtlichen Verhältnisse.
2. Schwierigkeiten der Aufnahme in den Organismus des Reiches:
   a) rechtlich-technischer Art,
   b) politischer Natur.

3. Form der Aufnahme und einstweilige Regelung der öffentlich-rechtlichen Verhältnisse:
a) Vereinigung mit dem Reiche und Einführung der Reichsverfassung.
b) Regelung der innerstaatlichen Verhältnisse der Reichslande:
aa) Ausübung der Staatsgewalt,
bb) Verwaltung,
cc) Gesetzgebung.
4. Rechtliche Bedeutung des Vereinigungsgesetzes:
a) Einstweiliger Charakter der Regelung,
b) Rechtliche Natur des Reichslandes:
aa) Theorien,
bb) eigene Stellungnahme.

II.

Bevorzugte und frühere Einführung einzelner Teile der Reichsverfassung. 24
1. Einheitliches Zollgebiet mit dem übrigen Reiche (Art. 33 R. V.) durch R. G. vom 17. Juli 1871 und Vollzugs-Verordnungen vom 19. 8. und 30. 8. 71.
2. Post- und Telegraphenwesen (Abschnitt VIII R. V.) durch Reichsgesetz vom 14. Oktober 1871.
3. Eisenbahnwesen (Abschnitt VII R. V.) durch Reichsgesetz vom 11. Dezember 1871.
4. Reichskriegswesen (Art. 57—59, 61, 63—65 R. V.) durch Reichsgesetz vom 25. Januar 1872 § 1.

III.

Fortschritt der staatsrechtlichen Entwickelung nach dem Reichsgesetz vom 25. Juni 1873 betreffend die Einführung der Verfassung des Deutschen Reiches in Elsaß-Lothringen. 25
1. im Verhältnis zum Reiche:
a) Abänderung des Art. 1 der R. V.,
b) Abänderung des Termins für die allgemeine Einführung der Reichsverfassung, damit im Zusammenhang
aa) Vertretung Elsaß-Lothringens im Reichstag,
bb) Ausschluß der Reichsgesetzgebung im Sinne des Art. 2 R. V. auf dem Gebiet der Biersteuer,
c) Einführung der durch das Einführungsgesetz zur Reichsverfassung zu Reichsgesetzen erklärten Gesetze des Norddeutschen Bundes.
2. in innerstaatlicher Beziehung:
a) bezüglich der Gesetzgebung,
b) bezüglich des besonderen Verordnungsrechts des Kaisers.
3. Bedeutung des Gesetzes von 25. 6. 1873 für die Entwickelung der staatsrechtlichen Verhältnisse Elsaß-Lothringens.

IV.

Die Kaiserliche Verordnung vom 29. Oktober 1874 und das Reichsgesetz betr. die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen vom 2. Mai 1877. 34

1. Gründe der Einrichtung des Landesausschusses.
2. Inhalt der Neuregelung:
   a) Zusammensetzung des Landesausschusses,
   b) Kompetenz des Landesausschusses:
      aa) gemäß Kaiserlicher Verordnung v. 29. 10. 74,
      bb) nach dem Gesetz v. 2. 5. 1877,
   c) Rechtliche Natur des Landesausschusses,
   d) Vorbehalt zu Gunsten der Reichsgesetzgebung,
3. Bedeutung für die Entwickelung des reichsländischen Staatsrechts:
   a) im einzelnen für das Gebiet der Gesetzgebung,
   b) für die Staatsnatur Elsaß-Lothringens.

V.

Die Neuorganisation der reichsländischen Verwaltung nach dem Reichsgesetz vom 4. Juli 1879. 41

1. Gründe der Neuregelung.
2. Inhalt und Umfang derselben:
   A. Bezüglich der innerstaatlichen Verhältnisse des Reichslandes:
   Auf dem Gebiet der Exekutive und Verwaltung:
   a) Die Statthalterschaft in ihrer doppelten Bedeutung:
      aa) Der Statthalter als Subdelegatar des Kaisers in Ausübung landesherrlicher Befugnisse,
      bb) Der Statthalter als Minister für Elsaß-Lothringen.
   b) Rechtliche Stellung des Statthalters und diesbezügliche Streitfragen:
      aa) Ist die Ernennung des Statthalters nach dem Gesetz vom 4. Juli 1879 fakultativ oder obligatorisch?
      bb) Welche der beiden Seiten der staatsrechtlichen Stellung des Statthalters ist die wichtigere?
      cc) Ist der Statthalter Reichs- oder Landesbeamter?
      dd) Frage der Verantwortlichkeit des Statthalters.
   c) Staatssekretär und Ministerium für Elsaß-Lothringen:
      aa) Die rechtliche Stellung des Staatssekretärs,
      bb) Organisation des Ministeriums,
      cc) Staatsrechtliche Stellung der reichsländischen Beamten.
   d) Der Staatsrat.
   Auf dem Gebiet der Gesetzgebung:
   e) Erweiterung der Kompetenz des Landesausschusses und Erhöhung der Mitgliederzahl desselben.
   B. Bezüglich des Verhältnisses Elsaß-Lothringens zum Reiche:
   Vertretung im Bundesrat.

3. Staatsrechtliche Bedeutung des Gesetzes vom 4. Juli 1879:
a) Einzelheiten.
b) für die Rechtsnatur des Reichslandes: Trotz zunehmender Dezentralisation und äußerlicher Annäherung an die Stellung eines autonomen Staates bleibt der bisherige Charakter des Reichslandes unverändert.

VI.

Die Zeit vom 4. Juli 1879 bis zum Erlaß des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911 57

C.

Die Verfassung Elsaß-Lothringens nach dem Reichsgesetz vom 31. Mai 1911. 58

I.

Entstehungsgeschichte des Verfassungsgesetzes 58

II.

Die verfassungsrechtliche Organisation des Reichslandes 61
1. Gruppierung des Stoffes 61
2. Die innerstaatlichen Verhältnisse 62
a) Die Ausübung der Staatsgewalt:
aa) als grundsätzliches Recht des Kaisers,
bb) durch den Statthalter als Vertreter des Kaisers;
b) die Organisation der Verwaltung:
aa) der Statthalter,
bb) Staatssekretär, Ministerium und untere Behörden;
c) im Zusammenhang hiermit verfassungsrechtlich geregelte Besonderheiten des öffentlichen Rechts:
aa) Eisenbahnwesen,
bb) Gleichberechtigung der religiösen Bekenntnisse,
cc) Geschäfts- und Unterrichtssprache;
d) die Landesgesetzgebung:
aa) Wesen der Neuordnung,
bb) die Organe der Gesetzgebung:
aaa) der Kaiser,
bbb) der Landtag:
a¹) die erste Kammer,
b¹) die zweite Kammer,
c¹) Gemeinsames für beide Kammern,
d¹) die rechtliche Natur des Landtags,
cc) der Gang der Gesetzgebung:
aaa) der Weg der formellen Gesetzgebung,
bbb) der Landeshaushalts-Etat,
ccc) das Notverordnungsrecht des Kaisers,

dd) Besonderheiten:
aaa) Aufhebung früherer Gesetze,
bbb) Abänderung der Verfassung.
3. Die Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat. 79
a) Allgemeines: Stimmrecht und Stimmenzahl, politische Bedenken und staatsrechtliche Schwierigkeiten.
b) Politische Sicherungen:
aa) Vorbehalt zu Gunsten der Grundsätze der elsaß-lothringischen Verfassung,
bb) Instruktionsrecht des Statthalters,
cc) Preußenklausel,
dd) Verfassungsklausel.
c) Beseitigung der staatsrechtlichen Schwierigkeiten: Fiktion eines Bundesstaates im Sinne der Art. 6 II, 7, 8 R. V., insbesondere
aa) Vorschlagsrecht Elsaß-Lothringens,
bb) Vertretung des Reichslandes in den Ausschüssen.

III.

Die Bedeutung des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911 . . . 85
1 Für die innerstaatlichen Verhältnisse des Reichslandes:
a) Ausübung der Staatsgewalt und Verwaltung,
b) Gesetzgebung.
2 Für das Verhältnis Elsaß-Lothringens zum Reiche und zu den Gliedstaaten.
3. Für die staatsrechtliche Natur Elsaß-Lothringens.

D.

Die Verfassungsänderung nach dem Reichsgesetz vom 28. Oktober 1918; der Waffenstillstandsvertrag vom 11. November 1918; Ausblick 92

Vorwort.

Am 24. Januar 1918 äußerte der damalige Reichskanzler Graf Hertling gelegentlich einer Erörterung der auswärtigen Politik im deutschen Reichstage mit Bezug auf die französischen Ansprüche auf Elsaß-Lothringen, von einer Abtretung von Reichsgebiet könne nie und nimmer die Rede sein. Die Führer der großen Reichstagsparteien traten diesem Standpunkt der Regierung in der auf die Rede des Reichskanzlers folgenden Debatte vollkommen bei. So unfaßbar schien damals noch der Reichsleitung, der Volksvertretung und — wie man wohl annehmen darf — auch dem deutschen Volke in seiner Gesamtheit der Gedanke des Verlustes der im Frankfurter Frieden zurückerworbenen Gebiete. Nicht viel mehr als ein Jahr ist seitdem verstrichen und über Straßburg flattert wieder wie zu den Zeiten des vierzehnten Ludwig Frankreichs Fahne und es kann heute kaum noch einem Zweifel unterliegen, daß der bevorstehende Friedenskongreß dem Zustande tatsächlicher Ausübung der Staatsgewalt durch Frankreich den Schein des Rechts verleihen wird.

Es könnte demnach den Anschein gewinnen, als ob eine rechtshistorische Darstellung der Entwickelung der die Reichslande betreffenden Verfassungsgesetzgebung des Reiches seit dem Frankfurter Frieden, wie sie im Folgenden versucht werden soll, erheblich an Interesse eingebüßt haben müsse und daß dem behandelten Stoffe wenigstens für die Praxis des öffentlichen Rechts keine wesentliche Bedeutung mehr zukomme. Dennoch möchte der Verfasser der Auffassung Ausdruck geben, daß abgesehen von der hervorragenden und unbestrittenen Bedeutung aller Geschichtswissenschaft für die Entwickelung der Gesamtheit der menschlichen Verhältnisse ganz besonders auch die Betrachtung des allmählichen Ausbaus des Staatsrechts der bisherigen Reichslande im gegenwärtigen Augenblick, in dem es gilt, die verfassungsmäßigen Grundlagen des

Reiches und der Einzelstaaten neu zu gestalten, von Wert sein kann. Wie sich schon bei dem Erlaß des Wahlgesetzes für die Nationalversammlung, das sich eng an das Gesetz über die Wahlen zum Reichstag anlehnt, gezeigt hat, macht sich das Bestreben geltend, die bisherigen Gesetze, soweit es sich einigermaßen mit den zur Macht gelangten Auffassungen vereinbaren läßt, unverändert beizubehalten, jedenfalls alles zweifellos Zweckmäßige auch im Interesse der neuen Ordnung zu verwerten. Bleibt also das bisherige Reichsstaatsrecht im Ganzen betrachtet für die Entwickelung unseres öffentlichen Rechts von großer Bedeutung, so gilt dies vielleicht ganz besonders für das reichsländische Staatsrecht, da es Reichs- und Landesstaatsrecht gleichzeitig ist d. h. weil in ihm allein geschichtliche Formen einer Verwertung des reinen Reichsstaatsrechts (namentlich der Reichsverfassung) für die Ausbildung eines Landesstaatsrechts vorliegen. Dies ist insofern bedeutungsvoll, als mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, daß die Neuordnung des einzelstaatlichen öffentlichen Rechts in wesentlichen Punkten auf der Grundlage des bisherigen Reichsstaatsrechts erfolgen wird.

Mag aber auch der praktische Wert einer Darstellung des elsaß-lothringischen Staatsrechts in den letzten fünfzig Jahren noch so gering sein, immer wird ihr das Interesse bleiben müssen, das der Historie und einem so wichtigen Zweige derselben, der Entwickelung des öffentlichen Rechts, stets gewahrt bleiben wird.

Leopold von Ranke sagt in der Vorrede zu seiner „Deutschen Geschichte im Zeitalter der Reformation“: „Man bedauere den nicht, der sich mit diesen anscheinend trockenen Studien beschäftigt! Es ist wahr, es sind tote Papiere; aber sie sind die Ueberreste eines Lebens, dessen Anschauung dem Geiste nach und nach aus ihnen emporsteigt.“ Es dürfte keine bessere Rechtfertigung des im Folgenden unternommenen Versuches geben.

Bei der Darstellung des geltenden Rechts ist der Zustand zu Grunde gelegt, der am 31. Oktober 1918 maßgebend war. Es ist daher auch die Zeitform der Gegenwart für diejenigen Bestimmungen gewählt worden, die zu dem angegebenen Zeitpunkt in Geltung waren. Wenn dieselben auch zur Zeit durch die Ereignisse tatsächlich außer Kraft gesetzt sind, so stellen sie doch bis zur Neu-

regelung der gesamten staatsrechtlichen Verhältnisse und bis zur formellen Aufhebung des bisherigen Rechts die jüngste Gestalt des elsaß-lothringischen Staatsrechts dar. Das Gleiche gilt auch für diejenigen Bestimmungen des Reichsstaatsrechts und der Reichsverfassung, die für das reichsländische Staatsrecht von Bedeutung sind, z. B. bezüglich des Kaisers. Durch die Abdankung desselben und die Übernahme der Regierungsgeschäfte durch die provisorische Regierung sind tatsächliche Zustände geschaffen, die zunächst noch der gesetzlichen Grundlage entbehren. Bis zu der endgültigen Neugestaltung sowohl des Reichsstaatsrechts auf Grund einer neuen oder umgearbeiteten Verfassung als auch des elsaß-lothringischen Staatsrechts nach Maßgabe der auf dem Friedensvertrag beruhenden öffentlich-rechtlichen Neuordnung ist eine abschließende Darstellung nur auf der Grundlage des auf Gesetz beruhenden Rechtszustandes vom 31. 10. 1918 möglich.

Duisburg, im Januar 1919.

Der Verfasser.

A. Der Rückerwerb der Reichslande vom völkerrechtlichen Standpunkt aus betrachtet.

Wenige Wochen nach Beginn des deutsch-französischen Krieges 1870-71 war nach den für die deutschen Waffen überaus günstigen Anfangskämpfen, insbesondere den siegreichen Schlachten bei Weißenburg und Wörth, fast ganz Lothringen und weite Teile des Elsaß bis auf die Festungen militärisch in deutscher Hand. Infolgedessen wurde bereits am 14. August 1870 ein Generalgouvernement für das Elsaß gebildet, dessen Zuständigkeit durch die Kabinettsorder vom 21. August 1870 auf den größten Teil von Lothringen ausgedehnt wurde. Über die rechtliche Bedeutung der Errichtung dieser Instanz sind die Ansichten geteilt. Aus der großen Zahl der in Einzelheiten fast sämtlich von einander abweichenden Ansichten tritt im wesentlichen eine dreifache Auffassung hervor, der sich die einzelnen Schriftsteller mehr oder weniger entschieden anschließen.

Im Gegensatz zu der herrschenden Ansicht des Völkerrechts wird zunächst ganz besonders von Zorn[1]) der Standpunkt vertreten, daß völkerrechtlich betrachtet ein Fall der debellatio vorliege, d. h. daß nach Ausschaltung der feindlichen Staatsgewalt durch die Gewalt der Waffen die Staatsgewalt der erobernden Macht endgültig an die Stelle derjenigen des Gegners getreten sei. Gegenüber dem (u. E. berechtigten) Einwand, daß eine debellatio nur in Frage kommen könne, wenn der besiegte Staat völlig niedergeworfen und seine Staatsgewalt damit faktisch in allen Teilen seines Gebietes aufgehoben sei, will Zorn den Fall der debellatio auch dann für gegeben erachten, wenn nur ein Teil des feindlichen

[1]) vgl. Zorn, Reichsstaatsrecht I S. 518–521; ebenso Leoni, das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen I S. 2, 3; die gleiche oder doch ähnliche Ansichten finden sich ferner u. a. bei Arndt, Staatsrecht S. 750, Komm. z. Reichsverfassung S. 389 Anm. 2.

Gebiets in den tatsächlichen unbeschränkten Besitz des Gegners gelangt ist, sofern der letztere den „auf das Behalten des Landes gerichteten Willen" unzweifelhaft bekundet. Da eine solche Willensbekundung in der Proklamation des Generalgouvernements vom 30. August 1870[2]) zu erblicken sei, so wird vom „14. August 1870 bis auf den heutigen Tag eine ununterbrochene und unanfechtbare Kontinuität des deutschen Rechts"[3]) angenommen. Folgerichtig wird aus dieser Auffassung der Schluß gezogen, daß die Zugehörigkeit Elsaß-Lothringens zum Deutschen Reiche bezw. seinem Vorgänger, dem Norddeutschen Bund, in Gemeinschaft mit den diesem verbündeten süddeutschen Staaten völkerrechtlich d. h. im Verhältnis des Bundes zu Frankreich und den souveränen neutralen Mächten vom 14. August 1870 datiere und daß „an die Stelle des Rechtstitels der Eroberung zuerst durch den Präliminarfrieden vom 26. 2. 1871, dann durch den definitiven Frieden vom 10. Mai 1871 der definitive Rechtstitel der Abtretung getreten sei.[4])

Demgegenüber vertreten besonders Laband, und in ausführlicher Begründung Löning, aber auch die überwiegende Mehrheit der übrigen Schriftsteller[5]) den Standpunkt, daß eine debellatio nicht in Betracht kommen könne, da eine völlige Niederwerfung der französischen Staatsgewalt zur Zeit der Errichtung des Generalgouvernements keineswegs erreicht war und der französische Staat zweifelsohne in diesem Zeitpunkt noch nicht gewillt war, seine Souveränität in den von den deutschen Truppen besetzten Gebieten aufzugeben. An dem Weiterbestand der französischen Staatsgewalt könne daher bis zu der zuerst im Präliminarfrieden vom 26. 2. 1871 erfolgten vertragsmäßigen Übereignung der Staatsgewalt nicht gezweifelt werden. Die Befugnisse des Generalgouverneurs beruhen nach dieser Ansicht lediglich auf den völker- und kriegs-

[2]) Er sieht darin u. a., daß „die kaiserlich französische Staatsgewalt außer Wirksamkeit gesetzt und die Autorität der deutschen Mächte an deren Stelle getreten sei".

[3]) vgl. Zorn a. a. O. S. 521.

[4]) Zorn, die deutsche Reichsverfassung S. 96, Reichsstaatsrecht I S. 521.

[5]) vgl. Laband, Reichsstaatsrecht 5. Aufl. Bd. II S. 212; Bruck, das Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen I S. 3; Löning, S. 27, 30, 31; H. Schulze, Bd. II S. 359, 360; Heim S. 2; Scheibel S. 2; Jaeckel S. 8, 9; Moritz S. 11; Hellmann S. 7.

rechtlichen Grundsätzen über die Okkupation, demnach sei die Tätigkeit der deutschen Militärbehörden ein Ausfluß der französischen Staatsgewalt auch nach der Errichtung des Generalgouvernements geblieben, die deutsche Verwaltung mithin rechtlich betrachtet in französischem Namen und für französische Rechnung geführt worden. Die praktische Bedeutung dieser Stellungnahme liegt darin, daß die vom Generalgouverneur erlassenen Verordnungen gleichwie die in Geltung gebliebenen französischen Gesetze als partikulares Landesrecht angesehen werden müssen.

Die etwas theoretisch und konstruktiv anmutende Auffassung von Laband wird von einer weiteren Gruppe von Schriftstellern, namentlich von Hamburger,[6]) scharf bekämpft. Nach Fischbach[7]) wirkt „eine Fiktion dahingehend, als habe der französische Staat für den Fall der Okkupation gewisser Landesteile die französische Staatsgewalt dem Eroberer übertragen, grotesk und unnatürlich", weiter wird geltend gemacht[8]), daß „die Ausübung eines fremden Rechtes allgemein nur auf einem derivativen Titel beruhen könne". Andererseits wird Zorn gegenüber darauf hingewiesen, daß der Fall der debellatio allerdings nicht gegeben sei, da diese „immer eine Totalität, eine vollständige Besiegung und Unterwerfung des Feindes bedeute, wovon im August 1870 noch keineswegs bezüglich Frankreichs die Rede sein konnte".[9]) Da somit die debellatio abgelehnt, andererseits aber auch keine bloße Okkupation im Sinne des Völkerrechts angenommen wird, verfällt diese Ansicht, soweit sie nicht wie Hamburger, trotz seiner Polemik gegen Zorn zu demselben Ergebnis gelangt wie dieser,[10]) auf den Ausweg, daß zwar der Fortbestand der französischen Staatsgewalt nicht geleugnet, die tatsächliche Ausübung der Staatsgewalt unter Suspension der Souveränität des französischen Staates aber auf die „Autorität" der Verbündeten gegründet wird.[11])

[6]) vgl. z. B. Hamburger S. 5 ff.; Mulert S. 24; v. Wesendonck S. 15 ff.; Supf S. 83; Soppart S. 11; Fischbach, das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen, S. 2, 3.

[7]) Fischbach, a. a. O. S. 2.

[8]) Hamburger S. 9; Mulert S. 24.

[9]) Hamburger S. 8.

[10]) Hamburger S. 10; Mulert S. 24.

[11]) Fischbach, a. a. O. S. 3; Supf S. 83 u. ähnlich v. Wesendonck S. 17, Soppart S. 11.

Die letzte Auffassung vermag denjenigen, dem es um wissenschaftliche Klarheit zu tun ist, am wenigsten zu befriedigen. Die Verwischung des Begriffs der Souveränität, die darin liegt, daß die Staatshoheit des französischen Staates zwar als fortbestehend anerkannt, die Ausübung der derselben entspringenden Rechte aber auf die Staatsgewalt der Verbündeten gegründet wird, deutet allzusehr daraufhin, daß es den Vertretern dieser Richtung nur darum zu tun ist, im Interesse praktischer Lösung der Frage ihren eigentlichen rechtlichen Kern zu umgehen. Die suprema potestas ist ihrem Wesen nach unteilbar; entweder stand sie dem französischen Staat mit allen aus ihr sich ergebenden Rechten grundsätzlich auch nach der Errichtung des Generalgouvernements zu, oder sie war mit dem 14. August auf die Gesamtheit der Verbündeten übergegangen.[12])

Daß sie auf dem Wege der debellatio an die letzteren gelangt sei, kann nicht zugegeben werden; die Unhaltbarkeit dieser Auffassung ergibt sich schon aus der Erwägung der praktischen Folgen, die die Anerkennung der rechtlichen Wirkung des animus rem sibi habendi im Sinne von Zorn auf die völkerrechtlichen Beziehungen der Staaten haben müßte. Wohin sollte es führen, wenn jeder Staat, dem es gelungen ist, mit Waffengewalt einen Teil des feindlichen Gebietes zu besetzen, in der Lage wäre, dem geschaffenen tatsächlichen Zustande ohne Zustimmung des Gegners durch seinen bloßen Besitzwillen rechtliche Sanktion zu verleihen? Wenn schon die Rechtswirkung der debellatio bei völliger Niederwerfung des Gegners begrifflich darauf gestützt wird, daß „eine stillschweigende oder ausdrückliche Zustimmung des Besiegten als wesentliches Merkmal“[13]) für den Erwerb der Souveränität unterstellt wird, so kann von einem Rechtserwerb keine Rede sein, wenn die Zustimmung des teilweise besiegten Staates zweifelsfrei ausgeschlossen ist. Hieraus ergibt sich, daß der Übergang der Souveränität rechtswirksam nur bei ausdrücklichem oder stillschweigendem Konsenz des betr. Staates erfolgen kann z. B. durch Unterzeichnung eines Friedensvertrages mit entsprechendem Inhalt oder auch bei völliger Ausschaltung der besiegten Staatsgewalt durch stillschweigende Anerkennung der veränderten tatsächlichen Machtverhältnisse.

[12]) Ebenso auch Zorn, Reichsstaatsrecht I S. 518 Anm. 5.

[13]) v. Wesendonck S. 16, vgl. auch Zorn a. a. O. S. 520.

Der Erwerb der Souveränität seitens der Verbündeten läßt sich also auf derivativem Wege nicht begründen, auf originäre Art aber auch nicht erklären, da bei Fortbestehen der Souveränität des französischen Staates die Entstehung einer weiteren, deutschen Staatshoheit in demselben Gebiet dem Wesen der suprema potestas zuwiderlaufen würde. Man ist daher genötigt, mit Laband und Löning anzunehmen, daß die Souveränität des französischen Staates in Elsaß-Lothringen während der Zeit seit der Errichtung des Generalgouvernements (14. August 1870) bis zur Ratifikation des Vorfriedens von Versailles (2. März 1871) fortbestanden habe und daß während dieser Zeit die Ausübung der aus der Staatshoheit resultierenden Befugnisse seitens der deutschen Behörden in französischem Namen und für Rechnung des französischen Staates erfolgt sei.

Bei der zwingenden Notwendigkeit dieser Folgerung verlieren die Einwände, die gegen die Theorie von Laband erhoben werden, sehr an Gewicht. Ihr Inhalt ergibt sich im wesentlichen aus der weiter oben gekennzeichneten Stellungnahme von Zorn und Hamburger. Weswegen die Ansicht von Zorn abgelehnt werden muß, ist soeben darzutun versucht worden; Hamburgers Hauptargument gegen Laband besteht darin, daß er annimmt,[14]) daß die Ausübung eines fremden Rechtes nur auf irgend einem derivativem Titel beruhen könne. Hiermit schießt H. aber u. E. über das Ziel hinaus, denn wenn auch die Ableitung der Rechtsnachfolge von dem bisherigen Inhaber für den Erwerb des fremden Rechtes selbst nicht zu entbehren ist, so ist es doch ganz etwas anderes, wenn es sich lediglich um die Ausübung eines solchen Rechtes handelt, zumal wenn dieselbe, wie Laband annimmt, in fremden Namen und für fremde Rechnung erfolgt. Es sei z. B. aus dem Gebiete des bürgerlichen Rechts auf diejenigen Fälle der Geschäftsführung ohne Auftrag hingewiesen, die sogar bei entgegenstehendem Willen des Geschäftsherrn diesem gegenüber rechtliche Wirkung begründen (vgl. § 679 BGB), in denen also jedenfalls die Rechtswirkung auch nicht aus der Zustimmung des Berechtigten abgeleitet werden kann. Warum sollte nach völkerrechtlichen Grund-

[14]) S. 9.

sätzen nicht begrifflich denkbar sein, daß die doch im allseitigen Interesse (und zwar hauptsächlich des betroffenen Staates) liegende ordnungsmäßige Ausübung der Staatshoheit auf der Grundlage der Souveränität des besiegten Staates von dem Okkupanten für dessen Rechnung auch ohne ausdrückliche Zustimmung erfolgt? Hamburgers Argument gegen die Auffassung von Laband scheint also nicht stichhaltig.

Man ist überhaupt versucht, gerade die gegenteilige Folgerung aus dem Bedenken von Hamburger zu ziehen. Eben weil ein Erwerb der Souveränität selbst auf derivativem Wege nicht denkbar ist, muß die französische Staatshoheit fortbestanden haben. Daß die Ausübung der Souveränitätsbefugnisse im besetzten Gebiet durch den okkupierenden Staat für Rechnung des besiegten Gegners erfolgt, ergibt sich übrigens aus dem geltenden Völkerrecht[15]) und ist z. B. rechtlich gleicher Natur wie die Versorgung der Kriegsgefangenen durch den Nehmestaat, die ebenfalls für Rechnung des Heimatstaates übernommen wird. Eine anderweite rechtliche Regelung ist auch bei der Natur der durch den Kriegszustand geschaffenen tatsächlichen Verhältnisse garnicht möglich, insbesondere kann natürlich bei dem gänzlichen Abbruch aller direkten diplomatischen Beziehungen nicht die Zustimmung des Gegners eingeholt werden.

Der mangelnde Konsens des französischen Staates hat demnach zwar die Folge, daß der Erwerb der Souveränität seitens der Verbündeten nicht stattgefunden hat, ist aber ohne Bedeutung für die bloße kraft geltenden Völkerrechts erfolgte Ausübung der Staatshoheitsbefugnisse in dem besetzten Gebiet auf der rechtlichen Grundlage der französischen Staatshoheit. Wir gelangen somit zu dem Schluß, daß „der Zeitpunkt, an welchem die Souveränität überging, der 2. März 1871, der Tag der Ratifikation des Präliminarfriedens, ist".[16])

[15]) vgl. Haager Abkommen über die Gesetz- und Gebräuche des Landkriegs vom 18. 10. 1907, Artikel 42 ff.

[16]) vgl. Laband, Reichsstaatsrecht 5. Aufl. Bd. II S. 212 Anm. 13; s. auch Löning S. 181 ff.

B. Die Entwickelung des elsaß-lothringischen Staatsrechts seit dem Rückerwerb des Reichslandes (2. März 1871) bis zum Erlaß des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911.

I.

Das Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871 nebst dem Gesetz betreffend Einrichtung der Verwaltung vom 30. Dezember 1871.

Der französische Staat hatte durch die Ratifikation des Vorfriedens von Versailles und später nochmals des endgültigen Friedens von Frankfurt zugunsten des Deutschen Reiches auf alle Staatshoheitsrechte in den abgetretenen Gebieten Elsaß-Lothringen rechtswirksam verzichtet. Die Souveränität war demnach im Verhältnis der den Friedensvertrag abschließenden Staaten zueinander auf das Reich übergegangen; das Verhältnis der abgetretenen Provinzen zum Reiche dagegen war zunächst noch nicht geklärt. Elsaß und Lothringen waren einstweilen nur „Objekt" der Staatsgewalt des Reiches. Es war daher erforderlich, die Vereinigung des „Reichslandes"[17]) auch staatsrechtlich besonders zum Ausdruck zu bringen. Dies war die nächste Aufgabe des Gesetzes vom 9. Juni 1871 (des sogenannten Vereinigungsgesetzes). Heim sagt über die Notwendigkeit der staatsrechtlichen Vereinigung gegenüber dem durch den Friedensvertrag vermittelten rein völkerrechtlichen Rückerwerb: „Die Abtretung Elsaß-Lothringens hatte lediglich zur Folge, das die Staatsgewalt dem Reich zustand. Staatsrechtlich war das Land nicht einmal Bestandteil des Reiches; nur vom Standpunkt des Völkerrechts gehörte es demselben an. Es bedurfte

[17]) vgl. Laband 5. Aufl. Bd. II S. 212, Anm. 3. Der Ausdruck „Reichsland", „unmittelbares Reichsland" wird offiziell zuerst gebraucht in den Motiven zum Entw. des Vereinigungsgesetzes.
Druckf. I Session 1871 Nr. 71 S. 6.

daher eines besonderen Reichsgesetzes, um das staatsrechtliche Verhältnis des Landes zum Reiche zu regeln."[18])

Es konnte keine besondere Schwierigkeit verursachen, die staatsrechtliche Wirksamkeit der Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Reiche zu begründen. Hierzu war erforderlich und genügend die Form eines Reichsgesetzes.[18a]) Weit mehr Bedenken verursachte dagegen die zweite und praktisch bedeutsamere Aufgabe des Vereinigungsgesetzes. Die bisher bestehende rein militärische Verwaltung konnte ihrer Natur nach nur eine vorübergehende sein. Es galt also, den bisherigen Rechtszustand durch eine mehr auf die Dauer berechnete Ordnung zu ersetzen, der jedenfalls den veränderten Verhältnissen des wiedergekehrten Friedenszustandes Rechnung trug.

Für die Durchführung der Neuordnung bestanden drei Möglichkeiten.[19]) Die staatsrechtlich einfachste Lösung hätte darin bestanden, das zurückerworbene Gebiet entweder als Ganzes einem der fünfundzwanzig Bundesstaaten anzugliedern oder es unter mehrere derselben aufzuteilen. Die rechtliche Struktur des Reichsverfassungsrechts wäre durch eine derartige Maßnahme nicht betroffen worden; den durch den Gebietszuwachs eingetretenen Machtverschiebungen und einer dadurch etwa notwendig gewordenen Änderung des Stimmenverhältnisses im Bundesrat konnte unschwer Rechnung getragen werden. Als zweite Lösung bot sich die Möglichkeit Elsaß-Lothringen als neuen sechsundzwanzigsten Bundesstaat zu konstituieren und mit allen Rechten eines solchen in den verfassungsrechtlichen Bau des Reiches einzufügen. Auch dies wäre rechtlich betrachtet ohne besondere Umstände durchführbar gewesen. Dennoch

[18]) Heim S. 3, 4. Ebenso Fischbach, das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen S. 5; Hamburger S. 12; Supf S. 17; Mulert S. 26. Letztere beide bekämpfen besonders die gegenteilige Ansicht von Zorn (I S. 523 Anm. 15), daß „staatsrechtlicher Erwerbstitel einzig und allein der Friedensvertrag bezw. die vorherige Eroberung war."

[18a]) Formell wurde der Hinzutritt Elsaß-Lothringens zum Bundesgebiet erst durch § 2 des Gesetzes v. 25. Juni 1873 (vgl. u. B. III) ausgesprochen; dieses Gesetz enthielt also eine Abänderung der Reichsverfassung, die nur nach Maßgabe des Art. 78 R. V. zustande kommen konnte.

[19]) vgl. Hellmann S. 13; Scheibel S. 3; Rosencrantz S. 3; Döring S. 9; H. Schulze Bd. II S. 361; Heim S. 4.

verzichtete man auf beide Lösungen und zwar aus politischen Gründen. Allen beteiligten Instanzen „schwebte die ideale Auffassung vor, daß das, was mit gemeinsamer Kriegsarbeit aller Deutschen erworben sei, auch keinem deutschen Einzelstaate zu Gute kommen dürfe, sondern Gemeingut des Deutschen Reiches bleiben müsse".[20]) Schließlich blieb noch die Möglichkeit, Elsaß-Lothringen nicht mittelbar durch Unterwerfung unter die Staatsgewalt eines oder mehrerer Einzelstaaten oder Neuschaffung einer besonderen elsaß-lothringischen Staatsgewalt dem Reiche anzugliedern, sondern es unmittelbar der Reichsstaatsgewalt zu unterstellen, es also zu einer unmittelbaren Reichsprovinz zu machen. Diesen Weg schlug man ein und stand damit gleich zu Beginn desselben vor einem aus einer ganzen Anzahl einzelner rechtlicher Schwierigkeiten gebildeten Problem, an dessen praktischer, durch die Rücksichtnahme auf mancherlei politischen Bedenken erschwerter Lösung durch die Ausgestaltung des reichsländischen Verfassungsrechts in der Folge jahrzehntelang gearbeitet ist.

Das Deutsche Reich ist nach herrschender Meinung ein Bundesstaat; die Mitglieder des Bundes sind, trotzdem die Souveränität auf das Reich übergegangen ist, selbständige Staatswesen geblieben, denen ganz besonders auf dem Gebiet des Finanzwesens wie auch der inneren und Justizverwaltung volle Unabhängigkeit verblieben ist. Soweit also eine Reichsgewalt vorhanden ist, leitet sie sich aus der Staatshoheit der Bundesstaaten her; auf diesem Grundsatz beruht die Verfassung des Reiches. „Nicht das Reich hat die Einzelstaaten konstituiert, sondern die Einzelstaaten haben durch den Akt der Reichsgründung die Reichsgewalt in das Leben gerufen."[21]) Das gesamte Reichsverfassungsrecht beruht auf dem

[20]) H. Schulze a. a. O. S. 361. Die Motive zum Vereinigungsgesetz sagen über diesen Gegenstand u. a.: „Jene Lande sind der Siegespreis der Kämpfe, in welchen alle deutschen Stämme mit und nebeneinander geblutet haben, das äußere Pfand der Einheit des deutschen Reiches, mit vereinter Kraft errungen, mit vereinter Kraft später vielleicht noch einmal zu verteidigen. Deshalb sollen die wiedergewonnenen Gebiete als untrennbares Ganze dem ganzen Reiche einverleibt, nicht einem Bundesstaat überantwortet, nicht unter mehrere geteilt werden. Die Reichsverfassung bietet Raum, die formellen Schwierigkeiten eines solchen Verhältnisses im Wege der Reichsgesetzgebung zu überwinden." (vgl. Hirth's Annalen 1871 S. 848).

[21]) vgl. Laband 5. Aufl. Bd. II S. 213; Hellmann S. 17.

System des Nebeneinanderbestehens der Reichsgewalt und der Staatsgewalt der Gliedstaaten. Die Einfügung eines lediglich der Reichsgewalt unterworfenen Gebietes mußte daher notwendig überall da zu Schwierigkeiten führen, wo das Verfassungsrecht auf der Voraussetzung der Staatsgewalt der Einzelstaaten beruhte. Eine solche besondere Staatsgewalt gibt es für Elsaß-Lothringen nicht, die Landeshoheit ruht vielmehr im Reiche und ist lediglich ein spezialisierter Zweig der Reichsgewalt.[22]) Die Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen war mithin streng genommen nicht möglich, wenigstens für den Fall, daß es als unmittelbares „Reichsland" dem Reiche angegliedert werden sollte.

Abgesehen von den erwähnten juristisch-technischen Schwierigkeiten waren von entscheidendem Einfluß auf die Gestaltung des reichsländischen Verfassungsrechts Bedenken politischer Art. War die Einrichtung Elsaß-Lothringens als einer unmittelbaren Reichsprovinz mit Rücksicht auf das politische Verhältnis der Einzelstaaten zu einander vorgesehen und waren damit also auch die rechtlichen Schwierigkeiten selbst eigentlich aus einer politischen Wurzel hervorgegangen, so beruhten die Bedenken, die bezüglich einer Aufnahme des Reichslandes nach Art eines gleichberechtigten Mitgliedes der Einzelstaaten oder auch nur bezüglich einer sofortigen staatsbürgerlichen Gleichberechtigung der Elsässer und Lothringer als Individuen geltend gemacht wurden, hauptsächlich auf dem u. E. begründeten Zweifel, ob es ratsam sei, die Bevölkerung nach zweihundertjähriger Fremdherrschaft alsbald an der Gestaltung des staatlichen Lebens des Reiches zu beteiligen. Das Mißtrauen, das Regierung und Volksvertretung in dieser Beziehung erfüllte, kam deutlich zum Ausdruck bei den Verhandlungen im Reichstage.[23]) Man befürchtete durch die Einwirkung etwa unzuverlässiger Elemente die Zukunft des kaum entstandenen Reiches zu beeinträchtigen; auch galt es, an der Westgrenze die Gefahr eines neuen Partikularismus zu beschwören.

---

[22]) vgl. Motive zum Vereinigungsgesetz in Hirth's Annalen 1871 S. 848; Laband 5. Aufl. Bd. II S. 215.

[23]) vgl. hierzu besonders die Rede des Abg. Treitschke und die Ausführungen des Ministers Delbrück bei Georgi S. 3—5.

Die Aufgabe der Gesetzgebung war somit, wenigstens soweit sie sich auf die Ausgestaltung des Staatsrechts Elsaß-Lothringens bezog, keine leichte. Sie wurde durch das Gesetz vom 9. 6. 71 in folgender Weise gelöst:

Zunächst wurde die im Friedensvertrage erfolgte völkerrechtliche Abtretung staatsrechtlich ergänzt. § 1 sprach die dauernde Vereinigung der von Frankreich durch den Art. I des Präliminar-Friedens vom 26. 2. 71 abgetretenen Gebiete Elsaß und Lothringen in der durch den Art. I des Friedensvertrages vom 10. Mai 1871 und den dritten Zusatzartikel zu diesem Vertrage festgestellten Begrenzung mit dem Deutschen Reiche aus.[24])

Die Einführung der Reichsverfassung wurde für den 1. Januar 1873 in Aussicht genommen,[25]) da eine gewisse Übergangsperiode aus politischen und praktischen Rücksichten ratsam erschien;[26]) nur das gemeinsame Indigenat des Art. 3 R. V. wurde sofort in Kraft gesetzt. Schließlich wurde die frühere Einführung einzelner Bestimmungen der Verfassung im Wege kaiserlicher Verordnung unter Zustimmung des Bundesrats vorbehalten. Inwieweit von diesem Vorbehalt Gebrauch gemacht worden ist, wird unten des Näheren ausgeführt werden.[27]) Ausdrücklich wurde außerdem betont, daß die bei der „Einführung der Verfassung sich als notwendig erweisenden Aenderungen und Ergänzungen derselben an die Zustimmung des Reichstages gebunden seien" (§ 2 Abs. 2).

Die zweite Aufgabe der Gesetzgebung bestand — wie bereits oben dargelegt — darin, eine Neuregelung der inneren staatsrechtlichen Verhältnisse der „Reichslande" zu schaffen. Es galt für die Ausübung der Staatshoheit, die in Elsaß-Lothringen zugleich Reichshoheit war und ist, für die Gesetzgebung und Verwaltung die maßgebenden Bestimmungen aufzustellen. Dies geschah in den

[24]) Art. I des Präliminarfriedens vom 26. 2. 1871 lautet: „Frankreich verzichtet zu Gunsten des Deutschen Reiches auf alle seine Rechte und Ansprüche auf diejenigen Gebiete, welche östlich von der nachstehend bezeichneten Grenze belegen sind — — —. Das Deutsche Reich wird diese Gebiete für immer und mit vollem Souveränitäts- und Eigentumsrecht besitzen."

[25]) Dieser Termin wurde durch § 1 des Gesetzes vom 25. 6. 1873 abgeändert und auf den ersten Januar 1874 verschoben.

[26]) vgl. Motive in Hirth's Annalen 1871 S. 849.

[27]) s. u. B. II, S. 24, 25.

§§ 3 und 4 des Gesetzes vom 9. 6. 71, und soweit die Verwaltung in Frage kommt, durch das Gesetz vom 30. Dezember 1871, das organisch in diesem Zusammenhang zu erörtern ist, nach folgenden Grundsätzen.

Die Ausübung der Staatsgewalt seitens des Reiches wurde grundsätzlich dem Kaiser übertragen, der somit in Elsaß-Lothringen die Stellung eines die Landeshoheit ausübenden Landesherrn erhielt. Es ist von Bedeutung, bereits hier darauf hinzuweisen, daß die dem Kaiser zuerst durch § 3 des Vereinigungsgesetzes übertragenen Befugnisse ihm nur in seiner Eigenschaft als Organ des Reiches zugestanden sind. Dieser Grundsatz hat auch späterhin keine Änderung erfahren; insbesondere ist er durch Artikel II § 1 des Reichsgesetzes vom 31. Mai 1911 über die Verfassung Elsaß-Lothringens bestätigt worden. Hatte also bisher rechtlich die Militärdiktatur des Generalgouverneurs fortbestanden, so trat mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 9. 6. 71 (28. Juni 1871) an ihre Stelle „die Zivildiktatur“[28]) des Kaisers. In Analogie des Artikels 17 der R. V. wurde bestimmt, daß die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers für ihre Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedurften, der damit die Verantwortung übernahm. Aus der alleinigen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ergibt sich, daß er „der einzige oberste Chef der gesamten Reichslandverwaltung in allen Ressorts war. Dem Reichskanzler wurde zur Erledigung seiner reichsministeriellen Amtsgeschäfte das Reichskanzleramt beigegeben; demgemäß wurde diese Reichsbehörde auch die oberste Verwaltungsbehörde für Elsaß-Lothringen.“[29])

Es wurde also im Reichskanzleramt eine besondere Abteilung für Elsaß-Lothringen eingerichtet.[30]) Die tatsächliche Leitung der reichsländischen Verwaltung fiel dagegen nach Maßgabe des Gesetzes vom 30. Dezember 1871 über die Einrichtung der Verwaltung dem in Straßburg residierenden Oberpräsidenten zu, dem wieder drei Bezirkspräsidenten und eine Anzahl von Kreisdirektoren

---

[28]) vgl. Zorn, Reichsstaatsrecht I S. 528; Moritz S. 12; Fischbach S. 7; H. Schulze II S. 361.

[29]) Laband, 5. Aufl., II S. 217.

[30]) Im Bundesrat wurde seit dem 28. Mai 1871 ein 9. Ausschuß für Elsaß-Lothringen gebildet (vgl. Zorn, Reichsstaatsrecht Bd. I S. 525).

unterstanden. An der rechtlichen Stellung des Reichskanzlers als des obersten und allein verantwortlichen Beamten des Reichslandes wurde hierdurch nichts geändert.[31]) Das Verwaltungsgesetz enthielt weiterhin Bestimmungen über die Einrichtung eines mit den Befugnissen des französischen Staatsrats ausgestatteten „Kaiserlichen Rats in Elsaß-Lothringen" (§ 8), über das Unterrichtswesen (§ 15) und die Bauverwaltung (§ 16) sowie über die Finanzverwaltung, Steuern, Zölle und das Zahlungswesen (§§ 12, 17, 19, 20) und über das Beamtenrecht (§ 21). Es enthielt schließlich den in der Folgezeit berüchtigt gewordenen „Diktaturparagraphen" (§ 10), durch den dem Oberpräsidenten bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit das Recht eingeräumt wurde, alle zur Beseitigung derselben erforderlichen Maßnahmen zu treffen, insbesondere auch die in Elsaß-Lothringen stehenden Truppen zu requirieren.

Eine Vorschrift allgemeiner Natur enthielt auch bezüglich der Verwaltung das Vereinigungsgesetz selbst in der Bestimmung, daß dem Reichstag für die Zeit bis zur Einführung der Reichsverfassung jährlich über den Fortgang der Verwaltung Mitteilung zu machen sei. Diese Vorschrift entsprach dem konstitutionellen Charakter des Deutschen Reiches und bezweckte die Anteilnahme der Volksvertretung an der Entwickelung der reichsländischen Verhältnisse.

In demselben Sinne wurde auch für den Erlaß besonders wichtiger Gesetze, nämlich derjenigen, die sich auf die Aufnahme von Anleihen und die Übernahme von Garantien für Elsaß-Lothringen bezogen, durch die irgendeine Belastung des Reichs herbeigeführt wurde, die Zustimmung des Reichstages vorbehalten. Im übrigen stand das Recht der Gesetzgebung bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung grundsätzlich dem Kaiser als demjenigen Organ des Reiches zu, dem die Ausübung der Staatsgewalt übertragen worden war. Bei dem Erlaß der Gesetze war der Kaiser allerdings an die Zustimmung des Bundesrats gebunden. Die Sanktion derselben stand ihm dagegen allein zu, die Ausfertigung und Verkündigung unterlag seiner freien Entschließung; die im allgemeinen gemäß Art. 17 R. V. dem Kaiser obliegende Verpflichtung zur Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze

[31]) vgl. Laband 5. Aufl. Bd. II S. 219.

griff also für Elsaß-Lothringen nicht Platz. „Man kann daher den Gedanken des Gesetzes vom 9. Juni 1871 § 3 auch in der Art formulieren, daß bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung die unter Zustimmung des Bundesrats erlassene kaiserliche Verordnung die Form war, in welcher die Gesetzgebung im Reichslande ausgeübt wurde."[32]) Unabhängig von der Delegation des Gesetzgebungsrechtes auf den Kaiser unter Zustimmung des Bundesrats war natürlich das Reich, bei dem ja die gesamte Staatshoheit in Elsaß-Lothringen ruht, berechtigt, im Wege der Reichsgesetzgebung (Art. 5 R. V.) Bestimmungen zu erlassen, die allerdings, da die Reichsverfassung noch nicht in dem Reichslande eingeführt worden war, dort durch einen besonderen Gesetzgebungsakt eingeführt bezw. besonders auf Elsaß-Lothringen ausgedehnt werden mußten.[32a])

Vor der Einführung der Reichsverfassung gab es vom Standpunkt des Reichsstaatsrechts betrachtet, demnach zwei verschiedene Rechtsgebiete, das Gebiet der Reichsverfassung und das Elsaß-Lothringens; in beiden stand die Staatsgewalt nur dem Reiche zu.

Für die Bekanntmachung der Gesetze wurde durch Gesetz vom 3. Juli 1871 ein besonderes „Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen" geschaffen.

Die Darstellung des wesentlichen Inhalts der staatsrechtlichen Neuordnung des Reichslandes nach Maßgabe des Vereinigungsgesetzes vom 9. 6. 71 ergibt bereits, daß die gefundene Lösung nur eine einstweilige war und sein sollte. Die Gründe dafür sind in den bereits weiter oben gekennzeichneten ungeklärten politischen Verhältnissen zu suchen. Es lag nicht in der Absicht der Reichsregierung, endgültige Rechtszustände zu schaffen,[33]) andererseits war die Notwendigkeit nicht zu verkennen, die rein militärische, auf den Grundsätzen des Völkerrechts eingerichtete Ordnung des bis-

---

[32]) vgl. Laband, Reichsstaatsrecht 5. Aufl. Bd. II S. 222; ferner Hänel I S. 827; Jaeckel S. 15 ff.

[32a]) vgl. Jaeckel S 18.

[33]) vgl. Hirths Annalen 1871, S. 856, 857; ferner W. Rosenberg, die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen S. 28; Supf S. 87; Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts S. 711.

herigen Zustandes durch eine gesetzliche Regelung zu ersetzen. Es blieb daher nichts anderes übrig, als ein Provisorium zu schaffen, den Ausbau und die abschließende Gestaltung des Verfassungsrechts der Reichslande aber zu verschieben.

Bereits auf der Grundlage dieser einstweiligen Regelung ist über die staatsrechtliche Natur Elsaß-Lothringens ein lebhafter Streit entstanden, der auch mit der fortschreitenden Ausgestaltung des öffentlichen Rechts der Reichslande nicht verstummt ist und bis heute zu keinem einheitlichen Ergebnis geführt hat. Nach W. Rosenberg[34]) bestehen im ganzen fünf Ansichten, die sich wieder in zwei Gruppen scheiden, je nachdem Elsaß-Lothringen für einen Staat erklärt wird oder nicht. Für die erste Alternative treten ein Leoni,[35]) der Elsaß-Lothringen als Monarchie aufgefaßt wissen will, und von Seydel, der im Gegensatz hierzu der Ansicht ist, daß Subjekt der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen die Gesamtheit der Deutschen Bundesstaaten sei.[36]) Von dem Grundsatz, daß das Reichsland kein Staat sei, gehen dagegen aus hauptsächlich Laband, Löning, Schulze und Hänel, aber auch die überwiegende Mehrzahl der übrigen Schriftsteller.[37]) Dabei gehen die Ansichten wiederum insofern auseinander, als Elsaß-Lothringen teils als selbstständige juristische Person des öffentlichen Rechts, teils als juristische Person des Privatrechts, teils auch als unselbständiger Verwaltungsbezirk des Reiches bezeichnet wird.[38]) Die verschiedenen Theorien werden von zahlreichen

---

[34]) W. Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen S. 3 ff.

[35]) Leoni, Das Verfassungsrecht von Elsaß-Lothringen S. 5, 6.

[36]) von Seydel in der „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft" Bd. 28 S. 252. Der Ansicht von Seydel schließt sich auch W. Rosenberg an, vgl. S. 31.

[37]) vgl. Laband 5. Aufl. Bd. II S. 212, 213; H. Schulze II S. 374; Hänel I S. 826 u. 835; Meyer-Anschütz S. 475; Bruck, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen I S. 35; Zorn, die deutsche Reichsverfassung S. 96 u. Reichsstaatsrecht I S. 552 ff.; Löning S. 185; Hamburger S. 45; Dambitsch S. 32; Mulert S. 37; Rauchalles S. 9; A. Schulze S. 2; Rehm S. 3; Arndt, Verfassung S. 389; Reinecke S. 41, 42 u. a. mehr.

[38]) Als Kommunal-Verband mit eigener öffentlich-rechtlicher Persönlichkeit wird Elsaß-Lothringen bezeichnet z. B. v. H. Schulze Bd. II S. 374; Rechtssubjekt auf dem Gebiet des Privatrechts ist Elsaß-Lothringen nach Laband Bd. II S. 216; das Reich selbst bildet schlechthin den Staat in Elsaß-Lothringen nach Hänel Bd. I S. 835.

Gründen gestützt, die im einzelnen aufzuführen über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen würde und der speziellen Behandlung dieses Problems vorbehalten werden muß; es seien daher hier nur die wesentlichsten Argumente, die für und gegen die Staatsnatur Elsaß-Lothringens geltend gemacht werden, gekennzeichnet.

Die Theorie, daß Elsaß-Lothringen ein Staat sei, wird zunächst darauf gestützt, daß das Deutsche Reich als Bundesstaat eine Vereinigung von Staaten sei; wo ferner eine Staatsgewalt vorhanden sei, müsse notwendig auch ein Staat angenommen werden; da nun Elsaß-Lothringen gemäß § 1 des Gesetzes vom 9. 6. 1871 mit dem Bunde vereinigt sei und eine Staatsgewalt dort ausgeübt werde, müsse es notwendig ein Staat sein.[39]) Ferner wird behauptet, die drei wesentlichen Merkmale des Staatsbegriffes (Herrschaftssubjekt, Herrschaftsobjekt und selbständige Herrschaftsrechte des ersteren über das zweite) seien gegeben und zwar bereits seit der Ratifikation des Präliminarfriedens von Versailles. Mithin habe es einen selbständigen, absoluten Staat Elsaß-Lothringen bereits früher gegeben, als die Reichsgewalt, die als solche erst mit der Einführung der Reichsverfassung (1. Januar 1874) für Elsaß-Lothringen rechtlich in Kraft getreten sei, für das Reichsland überhaupt in Betracht kommen könne. Die spätere Vereinigung des Landes mit dem Reiche habe nur den Übergang der Souveränität auf das Reich, nicht aber das Erlöschen der Landesstaatsgewalt an sich zur Folge gehabt. Elsaß-Lothringen sei nach allem als ein Vasallenstaat anzusehen.[40]) Schließlich wird vereinzelt die Ansicht, das Reichsland sei eine Monarchie, mit der Begründung verfochten, aus dem § 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 müsse ein selbständiges monarchisches Recht des Kaisers abgeleitet werden.[41])

Demgegenüber wird für die Auffassung, daß Elsaß-Lothringen kein Staat sei, geltend gemacht, das Deutsche Reich habe die von Frankreich abgetretenen Provinzen, die die Eigenschaft eines Staates an sich nicht besessen hätten, nie zu einem Staat gemacht; eine wenn auch nicht souveräne, so doch selbständige Staatsgewalt sei

[39]) vgl. von Seydel in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 28 Tübingen 1872, S. 252.

[40]) W. Rosenberg a. a. O. S. 37, 39, 40, 42.

[41]) Leoni, Das Verfassungsrecht von Elsaß-Lothringen S. 5.

mithin nicht vorhanden, alle Funktionen der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen vielmehr vom Reiche abgeleitet.[42]) Weiter wird ausgeführt, ein Unterschied von Reichsgesetzen und Landesgesetzen im Sinne des Art. 2 der Reichsverfassung bestehe für Elsaß-Lothringen nicht, auch die Landesgesetze seien dort Reichsgesetze. Ebensowenig gebe es eine besondere elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit;[42a]) das, was man als solche bezeichne, sei nur ein Ausschnitt aus der Reichsangehörigkeit. Abgesehen von diesen Gründen wird von Hänel[43]) behauptet, ein Unterschied von Reichsfiskus und Landesfiskus sei nicht gegeben; die Unterscheidung von Reichsfinanzquellen und Landesfinanzquellen, von Reichsschulden und Landesschulden habe nur die Bedeutung, daß verschiedene Organe, Zwecke und Rechtsregeln desselben Staatswesens, nämlich des Reiches, vorhanden seien, nicht aber eine von der Reichsgewalt abgesonderte elsaß-lothringische Landesstaatsgewalt.

In letzterer Beziehung weicht Laband[44]) von Hänel ab. Nach seiner Auffassung ist das Reichsland materiell in finanzieller Hinsicht vollkommen den Bundesstaaten gleichgestellt und vermögensrechtliches Rechtssubjekt. Die privatrechtliche Persönlichkeit sei nun zwar für jeden Staat wesentlich, aber sie komme nicht ausschließlich dem Staate zu. Es wird besonders darauf hingewiesen, daß das Reich kraft seiner Gesetzgebungskompetenz Elsaß-Lothringen Landeseinnahmequellen geben und nehmen, Ausgaben auferlegen und verbieten und insbesondere den Landeshaushalt festsetzen könne. Wenn aber auch durch die besondere, von der Finanzwirtschaft

[42]) H. Schulze II S. 366.

[42a]) Das Reichsgesetz über den Erwerb und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 ist durch das Gesetz vom 8. Januar 1873 in Elsaß-Lothringen eingeführt worden. Darin fand nach Laband (5. Aufl. Bd. II. S. 228) „die Gleichstellung des Reichslandes mit den Bundesstaaten einen besonders prägnanten Ausdruck." Da das R. G. v. 1. 6. 70 die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat voraussetzt, wurde die Landesangehörigkeit zu Elsaß-Lothringen der Angehörigkeit zu einem Bundesstaat gleichgesetzt; man half sich also mit einer Fiktion (vgl. hierzu auch Arndt, Staatsrecht S. 754 ff.). Gemäß § 2 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 22. Juli 1913 gilt Elsaß-Lothringen im Sinne dieses Gesetzes als Bundesstaat.

[43]) Hänel I S. 332—335.

[44]) Laband, Reichsstaatsrecht 5. Aufl. Bd. II S. 216, 217.

des Reichs getrennte Finanzwirtschaft des Reichslandes ein Gegensatz zum Reich geschaffen sei, der dem Gegensatz zwischen Reich und Bundesstaat sehr ähnlich und staatsrechtlich daher vielfach überschätzt worden sei, so ergebe sich um so zwingender die „Reichslandseigenschaft", kraft der Elsaß-Lothringen kein Staat, sondern eine Provinz des Reiches sei, aus der Regelung der öffentlich-rechtlichen Gebiete, aus der alleinigen Verantwortung des Reichskanzlers für alle Angelegenheiten der Verwaltung, aus der rechtlichen Stellung der reichsländischen Beamten, die eine besondere Kategorie von Reichsbeamten seien, und vor allem aus der Ordnung der Gesetzgebung in Landesangelegenheiten. In dem Zusammenwirken von Kaiser und Bundesrat kommt nach Laband die Reichslandsidee zum schärfsten Ausdruck.

Fast alle Gegner der Staatstheorie weisen schließlich darauf hin, daß nach dem klaren Wortlaut der Motive des Vereinigungsgesetzes Elsaß-Lothringen kein Bundesstaat sein könne. „Das von Frankreich abgetretene Gebiet ist nicht bestimmt, einen mit eigener Staatshoheit bekleideten, selbständigen Bundesstaat zu bilden."[45])

Es muß hervorgehoben werden, daß die im Vorstehenden erwähnten verschiedenen Theorien über die rechtliche Natur Elsaß-Lothringens sich zum guten Teil nicht nur auf das Gesetz vom 9. 6. 1871 stützen, sondern auch unter Berücksichtigung der weiteren Entwickelung des reichsländischen Staatsrechts entstanden sind. Für uns, die wir uns zur Aufgabe gemacht haben, die Entwickelung der öffentlich-rechtlichen Verhältnisse des Reichslandes in historischer Folge darzustellen, kommt es an dieser Stelle darauf an, die Bedeutung zu erkennen, die das Gesetz vom 9. 6. 1871 für die Frage der Staatsnatur Elsaß-Lothringens besitzt. Die Einwirkung der späteren staatsrechtlich wichtigen Gesetze auf den Zustand des öffentlichen Rechts im Reichslande wird jeweils bei den betreffenden Gesetzen zu erörtern sein.

Selbst wenn man nicht geneigt ist, dem in den Motiven des Vereinigungsgesetzes und in den Verhandlungen des Reichstags zum Ausdruck gelangten tatsächlichen Willen der Regierung und

---

[45]) vgl. Motive in Hirths Annalen 1871 S. 848.

der Volksvertretung als gesetzgebender Körperschaft[46]) ausschlaggebende Bedeutung zuzuerkennen, so bietet doch die Erforschung des durch das Gesetz vom 9. 6. 1871 geschaffenen Rechtszustandes keine Möglichkeit, die Natur Elsaß-Lothringens als eines selbstständigen Staatswesens durchschlagend zu begründen. Ein Bundesstaat im Sinne der 25 staatlichen Mitglieder des Deutschen Reiches war das Reichsland keinesfalls geworden, wie sich schon aus einem rein äußerlichen Vergleich ergibt. Die mangelnde Vertretung im Bundesrat allein schließt in diesem Zeitpunkt die bundesstaatliche Natur Elsaß-Lothringens aus. Eine andere staatliche Selbständigkeit ist aber dem Reichsland, das, wie oben dargelegt ist, reines Objekt der Reichsgewalt geworden war, vom Reiche nicht verliehen worden. Im Gegenteil läßt sich aus der Art, in der die Ausübung der gesamten staatlichen Hoheitsrechte den eigenen Organen des Reichs als solchen zugewiesen wurde, klar erkennen, daß das Reich sich die Staatshoheit in Elsaß-Lothringen als Teil seiner eigenen Staatsgewalt vorbehalten wollte. Daß die Staatsgewalt im Reichslande nicht ein abgesplitterter, mit eigener Selbständigkeit ausgestatteter Teil der Reichsgewalt, sondern nur ein derselben organisch angehörender Teil war, ergibt sich auch für die hier zu erörternde staatsrechtliche Entwickelungsperiode des Landes daraus, daß keine neuen mit Funktionen der Staatsgewalt begabte Organe geschaffen wurden.

Die Einwände und Gegengründe, welche von den Vertretern der Staatstheorie angeführt werden, sind nicht stichhaltig. Elsaß-Lothringen kann weder eine Monarchie sein, da die dem Kaiser zugestandene Ausübung der Staatsgewalt ihm nicht als persönliches eigenes Recht, sondern nur in seiner Eigenschaft als Bundespräsidium zugewiesen war, noch überhaupt ein Staat. Wenn von Seydel meint, in dem Deutschen Reiche sei für eine Provinz kein Raum, so folgt diese Auffassung, wie Hamburger treffend ausführt, „aus der ganzen Theorie dieses Staatsrechtslehrers. Denn die Provinz eines Bundes, zumal wenn dieser nicht als juristische Person aufgefaßt wird, ist nicht gut zu konstruieren.“[47])

[46]) vgl. Anm. 23 und 45.

[47]) vgl. Hamburger S. 28.

Die Ansicht von Rosenberg aber kann deswegen nicht als richtig anerkannt werden, weil mit der Ratifikation des Vorfriedens von Versailles die gesamten staatlichen Herrschaftsrechte auf das Reich zur freien Verfügung übergingen und damit in der Staatsgewalt desselben als solcher völlig aufgingen. Von der Existenz eines selbständigen Staates Elsaß-Lothringen bis zum Erlaß des Vereinigungsgesetzes vom 9. 6. 1871 kann also keine Rede sein, weil die gesamten staatlichen Hoheitsbefugnisse einem anderen Staatswesen, dem Deutschen Reiche, zustanden. Um Elsaß-Lothringen später den Charakter eines Staates, wenn auch nur eines Vasallenstaates zu erteilen, hätte sich das Reich seiner Staatshoheitsbefugnisse bezüglich des Reichslandes ganz oder teilweise entäußern müssen. Da dies nicht geschah, kann man nicht umhin, die sogenannte elsaß-lothringische Landesstaatsgewalt als einen organischen Teil der Reichsstaatsgewalt anzusehen. Wir schließen uns demnach der Ansicht von Laband an,[48]) daß Elsaß-Lothringen kein eigenes Staatswesen, sondern eine Provinz des Reiches ist, der in finanzieller Beziehung vermögensrechtliche Selbständigkeit zukommt.

II.

Bevorzugte und frühere Einführung einzelner Teile der Reichsverfassung.

Nach § 2 des Vereinigungsgesetzes vom 9. Juni 1871 war die Möglichkeit vorgesehen, einzelne Teile der Reichsverfassung bereits vor der Einführung derselben in ihrem ganzen Umfang in Elsaß-Lothringen in Geltung zu setzen. Von diesem Vorbehalt ist wiederholt durch die Reichsgesetzgebung Gebrauch gemacht worden.[49])

Die juristisch-technischen und hauptsächlich politischen Bedenken, die der Einführung der Reichsverfassung im Ganzen einstweilen im Wege standen, waren ohne Bedeutung für das Wirtschaftsleben,

[48]) vgl. Laband 5. Aufl. Bd. II S. 216.

[49]) Eine Aufzählung der außer den hier erwähnten Teilen der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen besonders in Kraft gesetzten Reichsgesetze findet sich bei Zorn, Reichsstaatsrecht I S. 527.

insbesondere für den Handel und den Verkehr. Es lag vielmehr im Interesse sowohl des Reichs wie auch Elsaß-Lothringens, baldmöglichst bezüglich dieser Gebiete eine gemeinsame öffentlich-rechtliche Grundlage zu schaffen. Diesem Umstande trugen die Reichsgesetze vom 17. Juli 1871 (ergänzt durch die kaiserlichen Verordnungen vom 19. 8. und 30. 8. 1871), vom 14. Oktober 1871 und vom 11. Dezember 1871 Rechnung. Mit dem 1. Januar 1872 traten nach Maßgabe dieser Bestimmungen in Elsaß-Lothringen in Kraft:

1. Art. 33 R. V. (einheitliches Zollgebiet),
2. Abschnitt VIII R. V. (Post- und Telegraphenwesen),
3. Abschnitt VII R. V. (Eisenbahnwesen).

War die bevorzugte Einführung dieser Bestimmungen auf ökonomische und verkehrs-technische Gründe zurückzuführen, so entsprach weiterhin die durch das Reichsgesetz vom 23. Januar 1872 angeordnete sofortige[50]) Einführung der maßgebenden Vorschriften über das Reichskriegswesen (Art. 57–59, 61, 63–65 R. V. sowie Gesetz vom 9. November 1867 über die Verpflichtung zum Kriegsdienst) einer Forderung der Billigkeit. Der Gewährung der grundsätzlichen Rechte deutscher Bürger an die Elsässer und Lothringer durch die sofortige Inkraftsetzung des gemeinsamen Indigenats (Art. 3 R. V.)[51]) trat die Einführung der die allgemeine Wehrpflicht betreffenden Bestimmungen gewissermaßen als Äquivalent gegenüber. Die einstweilige Nichteinführung der übrigen Artikel des XI. Abschnitts der Reichsverfassung erklärt sich aus der staatsrechtlichen Sonderstellung, die Elsaß-Lothringen im Organismus des Reiches einnahm.

III.

Fortschritt der staatsrechtlichen Entwickelung nach dem Reichsgesetz vom 25. Juni 1873 betreffend die Einführung der Verfassung des Deutschen Reiches in Elsaß-Lothringen.

Die zuletzt behandelten vier Reichsgesetze waren organisch bereits in dem Gesetz vom 9. 6. 1871 (§ 2 Abs. 1) enthalten und stellen sich daher nur als praktische Ergänzungen oder gewisser-

[50]) d. i. v. 17. Februar 1872.

[51]) vgl. § 2 Abs. 3 des Gesetzes v. 9. 6. 1871.

maßen als Ausführungsbestimmungen dieses Gesetzes dar. Einen grundsätzlichen Fortschritt in der Entwickelung des Staatsrechts der Reichslande brachte erst wieder das Reichsgesetz vom 25. Juni 1873.

Obwohl bereits durch § 1 des Vereinigungsgesetzes vom 9. Juni 1871 die dauernde Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem deutschen Reiche ausgesprochen worden war, wurde durch § 2 des Gesetzes vom 25. Juni 1873 nochmals besonders bestimmt, daß dem in Art. 1 der Reichsverfassung bezeichneten Bundesgebiet das Gebiet des Reichslandes Elsaß-Lothringen hinzutrete. Dieser Bestimmung kann nur formelle Bedeutung zuerkannt werden,[52]) sie hat lediglich den Zweck, „die rechtliche Natur Elsaß-Lothringens als Bundesgebiet koordiniert mit den in Art. 1 genannten Staaten außer Zweifel zu setzen."[53]) Gebiet des Reiches war Elsaß-Lothringen schon seit der Ratifikation des Präliminarfriedens (2. März 1871). Da aber durch die völkerrechtliche und späterhin die staatsrechtliche Vereinigung noch nicht eine Abänderung des Art. 1 R. V. in dem Sinne bewirkt wurde, daß die neu erworbenen Gebiete Bestandteile des Bundesgebiets im Sinne der Reichsverfassung geworden wären, so ergab sich mit der bevorstehenden Einführung der Reichsverfassung das Bedürfnis, den Hinzutritt des reichsländischen Gebiets zu dem im Art. 1 R. V. bezeichneten Bundesgebiet auch formell zum Ausdruck zu bringen. „Elsaß-Lothringen wurde jetzt ein den Gebieten der 25 Bundesstaaten gleichberechtigtes Gebiet, für welches alle neu erlassenen Reichsgesetze von selbst mit in Kraft traten."[54])

Als Termin für die Einführung der Reichsverfassung in ihrer Gesamtheit wurde in Abänderung der Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 der 1. Januar 1874 bestimmt. Aber auch zum ersten Januar 1874 konnte die Verfassung nur mit einigen Modifikationen selbst in Kraft treten, die sich aus den durch die Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Reich geschaffenen besonderen staatsrechtlichen Zuständen erklären.

Zu diesen Bestimmungen zählt neben der Änderung des Art. 1 R. V. die Vorschrift, daß bis zu der im Art. 20 der R. V. vor-

---

[52]) vgl. Mulert S. 38; Supf S. 90; Dambitsch S. 33; s. w. Anm. 18a.
[53]) Hamburger S. 17.
[54]) H. Schulze II S. 363.

gesehenen gesetzlichen Regelung Elsaß-Lothringen 15 Abgeordnete in den Reichstag entsenden sollte. Für die Wahl der Abgeordneten wurden die Bestimmungen des auch für das Reich gültigen Wahlgesetzes für den Norddeutschen Bund vom 31. 5. 1869 in einer durch die Reichsgründung bedingten abgeänderten Form für maßgebend erklärt; die Abgrenzung der Wahlkreise wurde einstweilen dem Bundesrat vorbehalten. Mit dem ihnen verliehenen Reichstagswahlrecht wurden die Elsaß-Lothringer „aktive gleichberechtigte Staatsbürger, die damit den ihnen angemessenen Anteil an der Mitbildung des Reichswillens erhielten."[55])

Des weiteren wurde bestimmt (§ 4 d. Gesetzes vom 25. 6. 1873), daß die Besteuerung des inländischen Bieres der inneren Gesetzgebung überlassen blieb.

Es muß bereits hier darauf hingewiesen werden, daß, wenn das Gesetz an dieser Stelle von der „inneren" Gesetzgebung offenbar im Gegensatz zu der Reichsgesetzgebung im Sinne des Art. 35 bezw. Art. 2 R. V. spricht, daraus nicht gefolgert werden darf, daß die innere Gesetzgebung der Ausfluß einer besonderen elsaß-lothringischen Staatsgewalt nach Art der Staatsgewalt der 25 Bundesstaaten sei. Die Unterscheidung begründet zwar eine objektive Teilung der Staatsgewalt in zwei Teile, in die nach der Reichsverfassung zur Zuständigkeit des Reichs gehörenden und in die sonst zur Zuständigkeit der Einzelstaaten gehörenden Rechte; dadurch wird aber nichts daran geändert, daß „subjektiv die gesamte Staatsgewalt über das Reichsland in allen Beziehungen dem Reiche verblieb."[56]) Die Gefahr der Abschwächung dieses Grundsatzes, der letzten Endes in der Art des Erwerbes der Reichslande begründet ist, mußte notwendig aus der Inkonsequenz folgen, die in der Einführung der Reichsverfassung insofern lag, als die Reichsverfassung das Nebeneinanderbestehen der Reichsgewalt und

---

[55]) H. Schulze II S. 363.

[56]) vgl. Laband 5. Aufl. II S. 215. Daß es auch nicht im Sinne des Gesetzes vom 25. 6. 1873 wäre, eine besondere Staatsgewalt aus der objektiven Teilung des Gebietes der Gesetzgebung herzuleiten, ergibt sich übrigens auch aus der Ausdrucksweise des Gesetzes („innere" Gesetzgebung im Gegensatz zu der „Landesgesetzgebung" der Reichsverfassung, vgl. Art. 35 Abs. 2 R.V.).

der bundesstaatlichen Staatsgewalt vorausgesetzt, für Elsaß-Lothringen aber nur die Reichsgewalt vorhanden war.[57])

Wenn wir uns daher im Folgenden zur Vereinfachung des Ausdrucks „innere Gesetzgebung", „Landesgesetzgebung" u. s. w. bedienen, so geschieht dies unter dem Vorbehalt, daß die gesamte Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen in der Reichsgewalt ruht und eine besondere reichsländische Staatsgewalt nicht existiert.

Durch den Vorbehalt bezüglich der Besteuerung des inländischen Bieres wurde das Reichsland einstweilen in dieser Beziehung den drei süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden gleichgestellt, bezüglich deren sich der gleiche Vorbehalt in der Reichsverfassung findet (Art 35 Abs. 2). Ebenso wie diese hatte es an dem in die Reichskasse fließenden Ertrag der Steuern von Bier keinen Anteil, blieb aber auch von der Verpflichtung befreit, in einem diesem Ertrag entsprechenden Maße zu den Ausgaben des Reiches beizutragen.[57a])

Ferner blieb zunächst das Oktroi in der bisherigen Weise bestehen.[58])

Abgesehen von den durch die Einführung der Reichsverfassung notwendig gewordenen Besonderheiten wurde schließlich noch bezüglich der in Elsaß-Lothringen bereits eingeführten sowie derjenigen Gesetze des Norddeutschen Bundes, die künftig noch eingeführt werden würden, bestimmt, daß, wo von dem Norddeutschen Bunde und dessen Einrichtungen die Rede sei, daß Reich und dessen entsprechende Beziehungen zu verstehen seien. Diese Vorschrift enthält praktisch die Ausdehnung des Einführungsgesetzes zur Reichsverfassung auf Elsaß-Lothringen. Denn nur die entsprechende Bestimmung dieses Gesetzes kommt für die Reichslande in Betracht. Die übrigen beziehen sich lediglich auf das durch die Vorgänge bei der Gründung des Reiches bedingte Verhältnis der bei derselben beteiligten Einzelstaaten zur Reichsverfassung.

---

[57]) vgl. Laband, 5. Aufl. Bd. II S. 2 4, 215; oben die Ausführungen unter B I S. 13, 14.

[57a]) Die Biersteuer ist durch das Landesgesetz vom 20. Juli 1910 eingeführt; vgl. hierzu Fischbach, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen S. 428.

[58]) vgl. § 5 des Gesetzes vom 25. 6. 1873. Nicht eingeführt wurde weiterhin das Reichspreßgesetz v. 4. Mai 1874, sodaß für diese Materie vorerst das ältere französische Recht in Kraft verblieb (Zorn, Reichsstaatsrecht I S. 528).

§ 7 des Gesetzes vom 25. 6. 73 stellt sich somit nur als logische Folge der Einführung der Reichsverfassung *selbst* dar.

Der Schwerpunkt des Gesetzes vom 25. Juni 1873 liegt, wie schon aus der offiziellen Bezeichnung hervorgeht („betreffend die Einführung der Verfassung des Deutschen Reiches in Elsaß-Lothringen"), in der Einführung der Reichsverfassung. Die Bestimmungen, die sich aus derselben für das Verhältnis des Reichslandes als eines Teils des Reiches zum Ganzen ergeben, sind erörtert worden. Die Einführung der Reichsverfassung hatte jedoch noch eine bedeutsame Folge für die innerstaatlichen Rechtsverhältnisse Elsaß-Lothringens.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden,[59]) daß durch das Vereinigungsgesetz vom 9. 6. 1871 nur eine einstweilige Neuordnung geschaffen war; besonders zum Ausdruck gebracht war der provisorische Charakter des Gesetzes bezüglich der Gesetzgebung.[60]) Die dem Kaiser in dieser Beziehung in Gemeinschaft mit dem Bundesrat zugestandene Ausübung der Staatsgewalt[61]) war zeitlich beschränkt durch die Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen. Mit dem Augenblick des Inkrafttretens derselben im Reichslande ging die Befugnis zur Ausübung der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten auf das Reich über. Da diese Bestimmung bereits in dem Vereinigungsgesetz vom 9. 6. 1871 zum Ausdruck gebracht war, brauchte sie in dem Verfassungseinführungsgesetz vom 25. 6. 1873 nicht wiederholt zu werden; mit der durch das letztere auf den 1. Januar 1874 festgesetzten Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen trat automatisch an die Stelle der bisher die gesetzgebende Gewalt ausübenden Organe des Reiches (Kaiser und Bundesrat) auch für die „Landes"-gesetzgebung das Reich. Dieses übt die Gesetzgebung gemäß Art. 5 R. V. aus durch den Bundesrat und den Reichstag.

Damit war eine wesentliche Änderung des bisherigen Rechtszustandes für das Gebiet der „inneren" Gesetzgebung in Elsaß-

[59]) vgl. oben die Ausführungen unter B I S. 18.

[60]) § 3 Abs. 1 des Gesetzes v. 9. 6 71 lautet: „Bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung . . .", Abs. 4: „Nach Einführung der Reichsverfassung . ."

[61]) vgl. o. die Ausführungen unter B I S. 17, 18.

Lothringen eingetreten. Sowohl für die reichsverfassungsmäßig zur Zuständigkeit des Reiches gehörigen Gegenstände der Gesetzgebung wir auch für die inneren Landesangelegenheiten gab es fortan nur noch die „allumfassende, unbeschränkte und ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Reiches."[62]) Daraus folgte, daß an die Stelle des Sanktionsrechtes des Kaisers betreffs der bisher nach Maßgabe des § 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 9. 6. 71 in Elsaß-Lothringen erlassenen gesetzlichen Bestimmungen das Sanktionsrecht des Bundesrats trat. „Mit dem Eintritt der Rechtskraft der Reichsverfassung stand das Recht der Gesetzgebung den zur gemeinsamen Gesetzgebung im Reiche berufenen Organen — dem Bundesrate und dem Reichstage in verfassungsmäßiger Gemeinschaft — zu; die Rechte des Kaisers schwächten sich zur Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze ab."[63])

Es erscheint zunächst einigermaßen merkwürdig, daß neben dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung eine zweite Möglichkeit der Rechtsbildung geschaffen wurde, indem durch § 8 des Gesetzes vom 25. 6. 1873 dem Kaiser ein besonderes Verordnungsrecht zugestanden wurde. Der Grund ist nach den Motiven[64]) darin zu suchen, daß bei der Vertagung des Reichstages eine Unterbrechung der gesetzgeberischen Tätigkeit hätte eintreten müssen, die mit Rücksicht auf die sich der Berechnung vielfach entziehenden Faktoren in Elsaß-Lothringen höchst unerwünscht war, daß ferner die Verwaltung noch nicht hinreichend befestigt und dauernd eingericht war und daß schließlich nach geltendem französischem Recht die Gesetzgebung

---

[62]) Laband 5. Aufl. Bd. II S. 223.

[63]) vgl. Hänel I S. 827, ebenso auch fast alle übrigen Schriftsteller z. B. Arndt, Reichsstaatsrecht S. 751; Verfassung S. 392; H. Schulze II S. 363; Laband a. a. O. II S. 223; W. Rosenberg S. 25; Fischbach S. 9; Hamburger S. 18; v. Wesendonck S. 35; Rosencrantz S. 15 ff.; Döring S. 10; Hellmann S. 34; Mulert S. 47; Jaeckel S. 26; J. Rosenberg S. 16 ff. Anderer Ansicht ist Zorn (Reichsstaatsrecht I S. 528—532 und Reichsverfassung S. 97), der das Sanktionsrecht dem Kaiser auch für die Zeit nach Einführung der Reichsverfassung zuerkennt und dem Bundesrat nur die Stellung eines „Oberhauses, einer Pairskammer" zubilligt.

[64]) Sten.-Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages 1873 Bd. IV S. 913.

öfter in Tätigkeit treten mußte, als das deutsche öffentliche Recht dies notwendig macht.

Der Kaiser durfte indessen das ihm zugestandene Verordnungsrecht nur ausüben, während der Reichstag nicht versammelt war; außerdem bestand für den Inhalt der Verordnungen insofern eine Schranke, als sie sich nicht auf die Aufnahme von Anleihen und Garantien für Elsaß-Lothringen, durch welche irgendeine Belastung des Reichs herbeigeführt wurde, beziehen und nichts enthalten durften, was der Reichsverfassung oder den in Elsaß-Lothringen geltenden Reichsgesetzen zuwider war. Es sind Meinungsverschiedenheiten darüber entstanden, welche Bestimmungen als „Reichsgesetz" im Sinne dieser Vorschrift anzusehen und ob insbesondere auch die nach Maßgabe des § 3 Abs. 2 des Vereinigungsgesetzes vom 9. 6. 1871 erlassenen Gesetze in diesem Zusammenhang als Reichsgesetze aufzufassen seien. Man wird sich in Berücksichtigung des Standpunktes der Motive,[65]) daß dem Kaiser das Verordnungsrecht „im Bereiche der Landesgesetzgebung und unter Wahrung der Verfassung und der in Elsaß-Lothringen geltenden Reichsgesetze" übertragen werden solle, dahin entscheiden müssen, daß Reichsgesetze im Sinne des § 8 des Gesetzes vom 25. Juni 1873 diejenigen Bestimmungen sind, die nach Maßgabe der Reichsverfassung zur Zuständigkeit des Reiches gehören, und daß also die gemäß § 3 Abs. 2 des Vereinigungsgesetzes ergangenen Gesetze nicht zu den Reichsgesetzen im Sinne des § 8 des Verfassungs-Einführungsgesetzes zählen. „Die Verordnung soll also gerade soweit zulässig sein, wie die sogenannte Landesgesetzgebung, d. i. die Gesetzgebung im Sinne des § 3 des Vereinigungsgesetzes; sie kann also Akte dieser Gesetzgebung ändern, nur kann sie nicht gegen Gesetze verstoßen, welche die Wirkung des Art. 2 der Reichsverfassung haben, im engeren Sinne und im gesetzlichen Sprachgebrauche Reichsgesetze sind."[66])

---

[65]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstags 1873 Bd. IV S. 913.

[66]) Arndt, Staatsrecht S. 752; ebenso auch Mulert S. 43; weiter geht Heim S. 106 im Anschluß an Laband, indem er das Verordnungsrecht des Kaisers selbst innerhalb der Landesgesetzgebung noch insofern beschränkt wissen will,

Die auf Grund des § 8 des Gesetzes vom 25. Juni 1873 erlassenen Verordnungen mußten nach dem Zusammentritt des Reichstags diesem zur Genehmigung vorgelegt werden; wurde die Genehmigung verweigert, so traten sie mit der Verweigerung außer Kraft.[67]) Bei Zustimmung des Reichstags dagegen „lag ein reichsländisches Landesgesetz vor, das nur wie jedes andere Landesgesetz wieder aufgehoben werden konnte."[68])

Die staatsrechtliche Bedeutung des Gesetzes vom 25. Juni 1873 ist eine doppelte. Zunächst trat durch die Einführung der Reichsverfassung für das Gebiet der Gesetzgebung eine wesentliche Festigung der staatsrechtlichen Grundlage der elsaß-lothringischen Verhältnisse ein, indem mit der grundsätzlichen Beseitigung der „Zivildiktatur des Kaisers" die Delegation des Rechtes der Gesetzgebung auf den Kaiser und den Bundesrat aufgehoben wurde. Die einstweilige Regelung dieses Gebietes des öffentlichen Rechts nach Maßgabe des Vereinigungsgesetzes vom 9. 6. 1871 wurde durch eine zwar nicht endgültige, aber immerhin deshalb dauerhaftere Ordnung ersetzt, weil die Gesetzgebung jetzt von dem im Reichsland allein souveränen Reich als eigenes Staatshoheitsrecht selbst und durch die allgemein dazu berufenen Organe des Reiches (Bundesrat und Reichstag) ausgeübt wurde.

Weiterhin wurde dem elsässischen und lothringischen Volke mit dem Recht der Entsendung von 15 Abgeordneten in den deutschen Reichstag Anteil an der reichsverfassungsmäßigen Leitung des ganzen Reiches gewährt. Wenn auch der sich aus diesem Rechte ergebende Einfluß nur sehr gering war, so ist doch die Bedeutung des Umstandes nicht zu verkennen, daß zum ersten Male die reichsländische Bevölkerung mit staatsbürgerlichen Rechten begabt wurde.[69])

---

als es sich nicht auf die im Wege der Reichsgesetzgebung erlassenen landesrechtlichen Vorschriften erstrecke.

[67]) § 8 Abs. 2; vgl. hierzu Hamburger S. 19; Hellmann S. 36; Arndt, Staatsrecht S. 752.

[68]) Arndt, a. a. O. S. 752.

[69]) Die Einführung des Indigenats des Art. 3 R. V. durch § 2 Abs. 3 des Ges. v. 9. 6. 71 war nur für die persönliche und bürgerliche Stellung der Elsässer und Lothringer von Bedeutung, nicht aber für ihre staatsbürgerlichen Befugnisse. Nach Schulze (II S. 363) wurden die Reichsländer durch das Gesetz v. 25. 6. 73 zwar „nicht erst Reichsuntertanen, wohl aber aktiv gleichberechtigte Staatsbürger".

„Damit war der Anfang zu einer Verselbständigung des Reichslandes, aber gleichzeitig auch zu einer festeren Verkettung mit dem Reiche gemacht,“[70]) „es nahm jetzt durch das Organ des Reichstags, der Vertretung des Deutschen Volkes, in gewissem Maße an den Reichsgeschäften teil, namentlich an der Reichsgesetzgebung und vermöge des Etatsgesetzes insbesondere an der Finanzwirtschaft des Reiches.“[71])

Es fragt sich nun, ob und welche Veränderungen die erwähnten Neuerungen für die staatsrechtliche Stellung der Reichslande zur Folge gehabt haben. In diesem Zusammenhang muß zunächst darauf hingewiesen werden, daß durch die Neuordnung der Ausübung der Gesetzgebung der Grundsatz, daß dem Reiche allein die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen zusteht, nicht beeinträchtigt worden ist. Im Gegenteil kam durch die Übernahme des Rechts der Gesetzgebung auch für die inneren Angelegenheiten des Landes erneut scharf zum Ausdruck, daß das Reich allein die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ausübte. „Es ist unmöglich, den Charakter Elsaß-Lothringens als Reichsland zu einem deutlicheren Ausdruck zu bringen, als es durch diese Identität der Reichs- und Landesgesetzgebung, diesem Verschwinden der letzteren in der sie mitumfassenden Reichsgesetzgebung geschehen ist.“[72])

Ebensowenig wie die Neuregelung der Gesetzgebung war die Vertretung Elsaß-Lothringens im Reichstage geeignet, die bisherige Rechtsnatur des Landes zu ändern, wie sich schon daraus ergibt, daß eine Vertretung im Bundesrate nicht zugestanden wurde. Nicht das Reichsland als Staatswesen, sondern die Bevölkerung wurde staatsrechtlich begabt. „An der Reichsgewalt, als der Gewalt des Bundes seiner Besitzer, konnte Elsaß-Lothringen selbstverständlich keinen Anteil haben: Sitz und Stimme im Bundesrat blieben ihm versagt; die Teilnahme der Bevölkerung an den Reichstagswahlen war dagegen mit der gemeinsamen Untertanenschaft wohl vereinbar.“[73])

---

[70]) Fischbach, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen S. 9.
[71]) Heim S. 18.
[72]) Laband, 5. Aufl. II S. 224.
[73]) Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts 1911, S. 711.

Der Charakter Elsaß-Lothringens als Reichsland in dem oben gekennzeichneten Sinne ist demnach durch das Gesetz vom 25. Juni 1873 nicht verändert worden; immerhin ist nicht zu verkennen, daß in der technischen Unterscheidung zwischen Reichsgesetzgebung und Landesgesetzgebung „der Keim zu einer fortschreitenden Abschwächung der aus dem Reichslandsbegriff sich ergebenden Folgen und einer Annäherung der rechtlichen Stellung des Reichslandes an die der Bundesstaaten lag.“[74])

IV.

Die Kaiserliche Verordnung vom 29. Oktober 1874 und das Reichsgesetz betreffend die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen vom 2. Mai 1877.

Es zeigte sich gar bald, daß die Heranziehung des Reichstages zur Erledigung der Aufgaben der elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung eine auf die Dauer nicht erträgliche Belastung desselben bedeutete zum Nachteil sowohl der allgemeinen Reichsgesetzgebung wie auch der besonderen Angelegenheiten des Reichslandes. In letzterer Beziehung war es besonders bedenklich, daß nicht zum mindesten wegen der räumlich großen Entfernung und der relativ geringen Kenntnis der deutschen Gesamtvolksvertretung von den lokalen Verhältnissen und Bedürfnissen die Erledigung der partikulären Angelegenheiten Elsaß-Lothringens an einer zunehmenden Schwerfälligkeit litt, die durch das Verordnungsrecht des Kaisers (§ 8 des Gesetzes vom 25. Juni 1873) nur unvollkommen ausgeglichen wurde. Auch aus der Mitte des Reichstags selbst heraus wurden wiederholt derartige Bedenken laut.[75])

Daneben waren es besonders politische Erwägungen, die zu der erneuten Änderung des bestehenden verfassungsrechtlichen Zustandes führten. Sie kommen in dem kaiserlichen Erlaß vom 29. Oktober 1874, der die Neuordnung einleitete, klar zum Ausdruck.

---

[74]) Laband, 5. Aufl. II S. 215.

[75]) vgl. Hamburger S. 20; Hellmann S. 37; von Wesendonck S. 36; Scheibel S. 5.

„Um den Wünschen entgegen zu kommen, welche von Vertretern der Interessen des Reichslandes auf den Bezirkstagen kundgegeben worden sind, und von der Absicht geleitet, die Verwaltung bei der Vorbereitung der Landesgesetze durch die Erfahrung und Sachkunde von Männern beraten zu sehen, welche durch das Vertrauen ihrer Mitbürger ausgezeichnet sind,“[76]) wurde die Einrichtung des Landesausschusses angeordnet. Wie ganz allgemein bei der Entwickelung des elsaß-lothringischen Staatsrechts die politischen Momente stets eine große Rolle gespielt haben, so ganz besonders in der Phase der Entwikelung, deren Erörterung wir uns jetzt nähern. Es ist immer die gleiche Schwierigkeit, die es zu lösen gilt, wie nämlich die auf die Erlangung der Autonomie gerichteten Wünsche der reichsländischen Bevölkerung am vorteilhaftesten in Einklang gebracht werden konnten mit den Interessen des Reichs, die in dieser Beziehung naturgemäß in der Garantie vor etwaigen die Einheit und Unversehrbarkeit des Ganzen gefährdenden Absonderungsbestrebungen bestehen mußten. „Man empfand es als Härte, daß den Elsaß-Lothringern das Selbstbestimmungsrecht in ihren eigenen Angelegenheiten nicht gewährt sei, und darum wurde wiederholt der Antrag auf einen eigenen elsaß-lothringischen Landtag gestellt und zwar schon seit 1873. Allein nicht nur die Regierungen, sondern auch die Mehrheit des Reichstages hielt damals den Zeitpunkt für noch nicht gekommen, daß man den Elsaß-Lothringern eine so große Selbständigkeit einräumen konnte.“[77]) In Berücksichtigung dieser besonderen Verhältnisse entstand abermals eine Einrichtung, die sich staatsrechtlich nicht ohne weiteres allgemeinen Begriffen unterordnen läßt und die selbst eine der zahlreichen Anomalien des elsaß-lothringischen Staatsrechts darstellt, der Landesausschuß.

Die Zusammensetzung dieses Ausschusses regelte die Kaiserliche Verordnung vom 29. Oktober 1874.[78]) Die elsaß-lothringischen

[76]) vgl. den Eingang der Kaiserl. V. O. v. 29. Oktober 1874.

[77]) vgl. Hamburger a. a. O. S. 21.

[78]) Nähere Bestimmungen über Einzelheiten der Wahl enthält die Verordnung des Reichskanzlers vom 23. März 1875; die Zusammensetzung und das Wahlverfahren wurden später geändert durch §§ 12 ff. des Gesetzes vom 4. Juli 1879 und die Kaiserliche Verordnung vom 1. Oktober 1879.

Bezirkstage (für Ober-Elsaß, Unter-Elsaß und Lothringen) hatten je 10 Abgeordnete und 3 Stellvertreter aus ihrer Mitte in den Ausschuß zu entsenden. Die Wahl war geheim und erfolgte mit einfacher Stimmenmehrheit auf drei Jahre. Rechtliche Voraussetzung für die Wahlfähigkeit war die Mitgliedschaft zu einem der Bezirkstage; mit dem Erlöschen der letzteren ging auch das Mandat zum Landesausschuß verloren. Dem Oberpräsidenten und den von diesem benannten Regierungsvertretern wurde das Recht zugestanden, jederzeit allen Beratungen beizuwohnen und das Wort zu ergreifen.

Die Zuständigkeit der Versammlung erstreckte sich einstweilen nur auf die gutachtliche Beratung aller Gesetzentwürfe über Gegenstände, die nicht reichsverfassungsmäßig zur Kompetenz der Reichsgesetzgebung gehören, und zwar einschließlich des Landeshaushaltsetats, und ferner auf die gutachtliche Äußerung über „Verwaltungsmaßregeln allgemeiner Bedeutung, welche nach der bestehenden Gesetzgebung nicht der Beratung oder Beschlußfassung der Bezirkstage unterliegen."

Eine bedeutende Erweiterung erfuhr die Kompetenz des Landesausschusses erst durch das Reichsgesetz vom 5. Mai 1877.[78a]) Durch dieses Gesetz erhielt er das Recht beschließender Mitwirkung bei dem Erlaß der elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung und trat damit „als Faktor der Landesgesetzgebung an Stelle des Reichstags bezw. demselben als gleichberechtigt zur Seite."[79]) Auch wurde ihm grundsätzlich das Recht der Entlastung bezüglich der Rechnungen über den Landeshaushalt zugestanden. Der Landesausschuß trat damit für die Ausübung des Rechts der Landesgesetzgebung an die Stelle des Reichstags; im übrigen wurde auch der Kaiser wieder an derselben beteiligt, indem bestimmt wurde, daß die Landesgesetzgebung hinfort vom Kaiser unter Zustimmung des Bundesrats und des Landesausschusses ausgeübt werden solle.

Bevor auf die Bedeutung dieser Änderung eingegangen wird, ist es angebracht, die rechtliche Natur des Landesausschusses kurz zu untersuchen. Auch in dieser Frage sind in der Literatur wesentliche

---

[78a]) Durch dieses Gesetz erhielt auch der Erlaß v. 29. 10. 1874 gesetzliche Kraft, sodaß er nur auf dem Wege der Gesetzgebung wieder beseitigt werden konnte; vgl. hierzu Hamburger S. 22, 25.

[79]) Zorn, Staatsrecht I S. 535.

Meinungsverschiedenheiten zu Tage getreten. Zunächst wird von G. Meyer die Auffassung vertreten,[80]) der Landesausschuß habe den Charakter einer „Landesvertretung von Elsaß-Lothringen" gehabt, die, ohne Reichsorgan zu sein, sich von einer Provinzialvertretung dadurch unterscheide, daß ihr das Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung zugestanden sei. Gegen diese Ansicht, die darauf beruht, daß Elsaß-Lothringen nach Meyer ein autonomer Kommunalverband ist, wird mit Recht geltend gemacht, daß die dem Ausschusse zugestandenen Befugnisse ihrer Natur und ihrem Umfang nach derartige waren, daß sie nur dem Organ eines Staates zustehen konnten.[81]) Die Vertreter der Staatstheorien behaupten daher auch, der Landesausschuß sei als die parlamentarische Volksvertretung des selbständigen Staates Elsaß-Lothringen aufzufassen.[82]) Diese an sich logische Folgerung entfällt natürlich mit der Prämisse, auf der sie aufgebaut ist. Wenn man sich, wie die überwiegende Mehrheit der Schriftsteller,[83]) auf den Standpunkt stellt, daß Elsaß-Lothringen kein Staat ist, kann man den Landesausschuß nicht als reichsländischen Landtag auffassen. Da andererseits die Befugnisse des Landesausschusses nach dem Gesetz vom 2. Mai 1877 die einer gesetzgebenden Körperschaft waren, muß der Landesausschuß Staatsorgan gewesen sein und zwar, da Elsaß-Lothringen selbst kein Staat war und ist, Organ desjenigen Staates, dem überhaupt allein die Staatshoheit im Reichslande zusteht, des deutschen Reiches. Demnach ist der Landesausschuß „nicht minder ein Organ des Reiches selbst, nur mit anderer Kompetenz, wie sie der

[80]) G. Meyer, Lehrbuch d. d. Staatsrechts S. 485, 484.

[81]) vgl. Hänel I S. 832, Anm. 2; Soppart S. 34; Nelte im Archiv des öffentlichen Rechts 1911, Heft 1 S. 67, 68; Rümelin S. 49.

[82]) vgl. Leoni S. 60 ff.; W. Rosenberg meint (S. 67), nach dem allgemeinen Sprachgebrauch und nach der historischen Entwickelung, welche die Kammern, und Landtage in Deutschland gehabt haben, bestehe kein genügender Grund, dem Landesausschusse von Elsaß-Lothringen die Eigenschaft eines „Landtags" abzusprechen. Andererseits behauptet er selbst (S. 63), der Landesausschuß von Elsaß-Lothringen könne den Kammern oder Landtagen der deutschen Bundesstaaten nicht gleichgestellt werden, weil ihm die verfassungsmäßigen Garantien seiner Existenz fehlten. Rümelin nennt den Landesausschuß „den Torso einer konstitutionellen Volksvertretung" S. 56.

[83]) vgl. o. u. B. I S. 19 ff.;

Reichstag hat."[84]) Daran wird durch die äußere Ähnlichkeit mit den Landtagen der Bundesstaaten nichts geändert; der Landesausschuß war „weit davon entfernt, im Rechtssinne ein Landesparlament zu bilden;"[85]) die Abgeordneten zum Landesausschuß hatten nicht die Privilegien der Landtagsmitglieder.[86])

Wäre die Zustimmung des Landesausschusses für das Zustandekommen eines reichsländischen Landesgesetzes unentbehrlich gewesen, so konnten dadurch ernste Schwierigkeiten in der Verwaltung des Landes verursacht werden, falls der Ausschuß etwa in wesentlichen und unaufschiebaren Angelegenheiten seine Zustimmung verweigern sollte. Um der aus dieser Möglichkeit resultierenden Gefahr vorzubeugen,[87]) traf das Gesetz vom 2. Mai 1877 die Bestimmung, daß neben dem nunmehr normalen Wege der elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung (unter Mitwirkung des Kaisers, Bundesrats und Landesausschusses) der bisherige Weg (Landesgesetzgebung in den Formen der Reichsgesetzgebung d. h. durch übereinstimmenden Beschluß des Bundesrats und Reichstags) offengehalten wurde (§ 2). Die auf Grund dieses Vorbehalts erlassenen Landesgesetze konnten ebenfalls nur im Wege der Reichsgesetzgebung aufgehoben oder geändert werden. Auch für den Fall daß der Landesausschuß die Entlastung bezüglich der Rechnungen des Landeshaushalts versagen würde, war Vorsorge getroffen.

---

[84]) Hänel I S. 832; ebenso auch Laband II S. 225 ff.; Fischbach S. 10 Anm. 23, Soppart S. 32. ff., Nelte im Archiv f. öffentl. Recht 1911, Heft I S. 68; Bruck I S. 94. u. a. m.; Jellinek gibt zwar zu, daß der Landesausschuß kraft seiner Teilnahme an der staatlichen Funktion der Gesetzgebung nicht Organ eines Provinzialverbandes, sondern Staatsorgan gewesen sei, hält aber die Theorie, daß der Landesausschuß ein Reichsorgan gewesen sei, für „eine durch strikte Anwendung der deduktiven Methode hervorgerufene Künstelei," die nichts erkläre. Nach ihm hat Elsaß-Lothringen durch den Landesausschuß den Charakter eines „Staatsfragments" erhalten (vgl. Jellinek, Ueber Staatsfragmente S. 33 34).

[85]) Zorn, Reichsverfassung S. 99;

[86]) W. Schulze II S. 383;

[87]) Hamburger S. 21: „Auch wollte sich die Regierung die Möglichkeit schaffen, sich auch fernerhin unter Umgehung des Landesausschusses direkt an den Reichstag wenden zu können, zumal bei Gesetzen von größerer politischer Tragweite."

In diesem Fall konnte die Entlastung durch den Reichstag erteilt werden (§ 3).[88])

Schließlich muß auch noch erwähnt werden, daß mangels einer abändernden Bestimmung das dem Kaiser im § 8 des Gesetzes vom 25. Juni 1873 zugestandene Verordnungsrecht nicht angetastet wurde.[89])

Durch die Kaiserliche Verordnung vom 29. Oktober 1874 und das Gesetz vom 2. Mai 1877 ist für das Staatsrecht Elsaß-Lothringens eine wesentliche Änderung des bisherigen Rechtszustandes herbeigeführt. Im einzelnen betrachtet erstreckt sich diese Änderung auf das Gebiet der Gesetzgebung. Bis zur Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen (1. Januar 1874) war nach Maßgabe des Gesetzes vom 9. Juni 1871 eine besondere Form der Reichsgesetzgebung (Zusammenwirken des Kaisers und Bundesrats, Sanktionsrecht des Kaisers) sowohl für die reichsverfassungsmäßig zur Zuständigkeit des Reiches wie auch für die zur Kompetenz der Bundesstaaten gehörigen Gegenstände maßgebend;[89a]) vom 1. Januar 1874 bis zum Erlaß des Gesetzes vom 2. Mai 1877 war die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung (Bundesrat und Reichstag) für die nach der Reichsverfassung der Gesetzgebung des Reiches unterliegenden Materien ebenso wie für die inneren Angelegenheiten Elsaß-Lothringens festgelegt, sodaß bei subjektiver Einheit der Staatsgewalt und Identität der die Reichs- und Landesgesetzgebung ausübenden Organe eine objektive Teilung des Stoffes der Gesetzgebung stattfand. Im dieser zunächst rein technischen Teilung, die auf der Einführung der Reichsverfassung beruhte und notwendig aus derselben folgen mußte, ist die Wurzel der weiteren Entwickelung des Gesetzgebungsrechts des Reichslandes zu suchen, die, wie sich im Verlauf der weiteren Ausführungen zeigen wird, immer mehr wenigstens in den äußeren Formen auf die Autonomie hinausläuft.

[88]) von Calker kennzeichnet die durch den Vorbehalt, zu Gunsten der Reichsgesetzgebung geschaffene Lage mit den Worten: „Elsaß-Lothringen besitzt also keine legislative Autonomie" (Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre 1911 S. 8).

[89]) Heim S. 6.

[89a]) Ueber die hierdurch bewirkte Teilung des Reiches in zwei verfassungsrechtlich verschiedene Gebiete s. o. die Ausführungen unter B. I S. 18.

Hierin liegt auch die Bedeutung des Gesetzes vom 2. Mai 1877. Es ist nicht das Entscheidende, daß die Ausübung der Landesgesetzgebung abermals anders gestaltet wurde, indem an die Stelle der bisherigen Kombination Bundesrat-Reichstag die Kombination Kaiser-Bundesrat-Landesausschuß trat und dem Kaiser das Sanktionsrecht von neuem zugestanden wurde; die wesentliche Bedeutung der Neuordnung beruht vielmehr darin, daß an der Landesgesetzgebung für Elsaß-Lothringen im Regelfalle eine reichsländische Volksvertretung mit beschließender Stimme beteiligt wurde, die, obwohl sie nicht die rechtliche Stellung eines Landesparlaments nach Art der bundesstaatlichen Landtage hatte, doch dieser Stellung sehr nahe kam.

Die Tatsache jedenfalls, daß „für die Landesgesetzgebung ein Weg geschaffen wurde, welcher sich vom Wege der Reichsgesetzgebung weit entfernte und dem Wege der Gesetzgebung in den Bundesstaaten, wenigstens äußerlich, sehr ähnlich war,“[90]) hatte zur Folge, „daß die völlige Identität von Reichs- und Landesgesetzgebung nunmehr aufhörte.“[91]) Zwar war die Gesetzgebung auch in den inneren Angelegenheiten Elsaß-Lothringens Staatshoheitsrecht, der Landesausschuß selbst Organ des Reiches; immerhin „war rein äußerlich betrachtet Elsaß-Lothringen den Bundesstaaten ähnlich geworden.“[92]) Trotzdem blieb die Annäherung an die Stellung der Bundesstaaten nur eine äußere, wie sich aus dem Vorbehalt zu Gunsten der Reichsgesetzgebung klar ergibt. Auch nach der durch das Gesetz vom 2. Mai 1877 geschaffenen Rechtslage „war und blieb Elsaß-Lothringen ein Reichsland, in welchem es keine von der Reichsgewalt verschiedene Landesstaatsgewalt gab; aber äußerlich war eine Abschwächung der aus dem Reichslandsbegriff sich ergebenden Konsequenzen und eine Annäherung an die Stellung der Bundesstaaten geschaffen worden.“[93])

---

[90]) Laband 5. Aufl. II S. 225.

[91]) Fischbach; Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen S. 11.

[92]) Fischbach a. a. O. S. 11.

[93]) Laband 5. Aufl. II S. 226. Wegen der abweichenden Ansicht von Jellinek vgl. Anm. 84.

V.

Die Neuorganisation der reichsländischen Verwaltung nach dem Gesetz vom 4. Juli 1879.

Das Gesetz vom 2. Mai 1877 hatte dem Reichsland auf dem Gebiet der Gesetzgebung äußerlich die Annäherung an die Stellung eines selbständigen Staates gebracht; eine Ergänzung dieses Gesetzes bildet in gewissem Sinne das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879, das in der Hauptsache eine völlige Neugestaltung der Organisation der reichsländischen Verwaltung bewirkte. Der Dezentralisation auf dem Gebiet der Gesetzgebung folgte die Loslösung der elsaß-lothringischen Verwaltungsangelegenheiten von den allgemeinen Angelegenheiten des Reiches und die Einrichtung eines besonderen reichsländischen Verwaltungsapparates.

Die Gründe für die Entwickelung des Staatsrechts der Reichslande in der angedeuteten Richtung sind im wesentlichen und vielleicht nur in erhöhtem Maße, soweit das Gesetz vom 4. 7. 1879 in Frage kommt, die gleichen wie bezüglich des Gesetzes vom 2. Mai 1877. Wie bei der Erörterung der Gründe dieses Gesetzes bereits auf die Einwirkung der politischen Momente auf die Entwickelung des öffentlichen Rechts für Elsaß-Lothringen hingewiesen worden war, so muß auch an dieser Stelle erneut betont werden, daß die eigenartige, an zahlreichen Anomalien reiche staatsrechtliche Gesetzgebung nur im Hinblick auf die politischen Verhältnisse des Reichslandes zu verstehen ist. Auch das Gesetz vom 4. 7. 1879 verdankt zum großen Teil politischen Erwägungen sein Entstehen. „Man kam den politischen Wünschen der reichsländischen Bevölkerung entgegen, ein Moment von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die ruhige Entwickelung des Landes.“[94])

Von wesentlicherem Einfluß noch als das politische Moment war vielleicht das praktische Bedürfnis. Noch weit hemmender als in den weniger zahlreichen Angelegenheiten der Gesetzgebung ward die örtliche Trennung der maßgebenden Instanzen vom Reichslande auf dem Gebiet der Verwaltuug empfunden. Hinzu

[94]) Fischbach a. a. O. S. 11; vgl. auch Laband 5. Aufl. II S. 227.

kam die unnatürliche Schachtelung der oberen Behörde, die nach der Loslösung der III. und IV. Abteilung des Reichskanzleramtes von dieser Zentralbehörde und Einrichtung der Abteilungen als selbständiger oberster Reichsbehörden (Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen und Reichsjustizamt) auf Grund des Gesetzes über die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 dahin führte, daß im ganzen fünf obere Instanzen für die Verwaltungsangelegenheiten in Frage kamen, nämlich Bezirkspräsident, Oberpräsident, Staatssekretär des Reichskanzleramts für Elsaß-Lothringen bezw. des Reichsjustizamtes und schließlich der Reichskanzler. Die Trennung der Ressorts der Justiz und der Verwaltung bei den höchsten Reichsbehörden gestaltete den an und für sich bereits recht langwierigen Instanzenzug noch umständlicher.[95])

Entsprach daher die Neuorganisation der reichsländischen Verwaltung hauptsächlich einem als sehr dringend empfundenen praktischen Bedürfnis, so waren für die übrigen Neuerungen, die das Gesetz vom 4. Juli 1879 brachte, mehr die politischen Erwägungen maßgebend.

Bevor auf die rechtlichen Fragen und Streitfragen, die sich aus Anlaß des Gesetzes vom 4. Juli 1879 erhoben, eingegangen werden kann, ist es notwendig, den Inhalt der Neuordnung kurz zu skizzieren. Das Gesetz bezog sich im wesentlichen auf die innerstaatlichen Verhältnisse der Reichslande und zwar in der Hauptsache auf das Gebiet der Verwaltung, diese wurde vollkommen umgestaltet und unter Fortfall des Oberpräsidiums und des Reichskanzleramts für Elsaß-Lothringen die Institute der Statthalterschaft, des Staatssekretariats und des Ministeriums für Elsaß-Lothringen sowie eines Staatsrats neu geschaffen; auf dem Gebiet der Gesetzgebung wurde die Kompetenz des Landesausschusses, dessen Mitgliederzahl beträchtlich erhöht wurde, bedeutend erweitert. Für das Verhältnis des Reichslandes zum Reiche endlich war es von Bedeutung, daß der Standpunkt der grundsätzlichen Ausschließung Elsaß-Lothringens von der Vertretung im Bundesrat aufgegeben wurde.

---

[95]) vgl. Laband 5. Aufl. II S. 227, 228; Fischbach a. a. O. S. 11; Hamburger S. 23; Marten S. 12; v. Wesendonck S. 38, 39; Hellmann S. 41; Scheibel S. 6.

Die rechtliche Stellung des Statthalters ist gekennzeichnet durch die Zweiteilung seiner amtlichen Befugnisse. Er vereinigt in seiner Person quasi-landesherrliche und ministerielle Befugnisse. Das Gesetz vom 4. Juli 1879 stellt die Ermächtigung des Kaisers voran, einem Statthalter landesherrliche Befugnisse, die ihm kraft Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen zustehen, zu übertragen. Ernennung und Abberufung des Statthalters wurden dem Kaiser vorbehalten.[96])

Der Grundsatz also, demzufolge dem Kaiser die Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen zusteht, blieb unangetastet. Dennoch war die Zweckmäßigkeit der Ernennung eines den Kaiser in gewissem Umfang vertretenden Subdelegaten einleuchtend. Der Kaiser war bereits durch die ihm als Organ und Bundespräsidium des ganzen Reiches erwachsenden Rechte und Pflichten, ferner durch seine monarchischen Aufgaben in Preußen derart in Anspruch genommen, daß seine Entlastung durch Stellvertretung im elsaß-lothringischen Interesse liegen mußte. Die Übertragung landesherrlicher Befugnisse ermöglichte es dem mit ihr beauftragten Beamten, sich den elsaß-lothringischen Aufgaben ausschließlich und unbehindert durch anderweitige Rücksichten zu widmen. In diesem Sinne bestimmte das Gesetz auch als Amtssitz des Statthalters die Stadt Straßburg.

Der Umfang der dem Statthalter zur Ausübung im „Allerhöchsten Auftrag" überlassenen landesherrlichen Befugnisse wurde gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 durch Kaiserliche Verordnung bestimmt. Die maßgebenden Verordnungen ergingen regelmäßig aus Anlaß der Ernennung eines neuen Statthalters;[97]) sie überließen den Statthaltern drei Gruppen landesherrlicher Befugnisse zur Ausübung; diese betrafen 1. den Erlaß und die Vollziehung gewisser Verordnungen über bestimmte Gegenstände der Landesverwaltnng, 2. die Vornahme gewisser Gnadenakte im

[96]) Zum ersten Statthalter von Elsaß-Lothringen wurde 1879 der Feldmarschall Edwin von Manteuffel ernannt. Der letzte Statthalter war im Oktober 1918 der frühere Oberbürgermeister von Straßburg Dr. Schwander.

[97]) vgl. die Verordnungen vom 23. Juli 1879 (R. G. Bl. S. 282), 28. Sept. 1885 (R. G. Bl. S. 273), 5. Nov. 1894 (R. G. Bl. S. 529), 23. Nov. 1907 (R. G. Bl. S. 759).

Bereich der Justiz und der Finanzen, 3. das Recht der Ernennung zu gewissen Ämtern.[98])

Abgesehen von der nur fakultativen Übertragung landesherrlicher Befugnisse wurden dem Statthalter ministerielle Aufgaben zugewiesen. Gemäß § 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 gingen die sämtlichen Obliegenheiten und Befugnisse des Reichskanzlers in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten sowie auch die dem Oberpräsidenten nach Maßgabe des Diktaturparagraphen[99]) übertragenen außerordentlichen Gewalten auf den Statthalter über. Durch diese Bestimmung wurde der Statthalter gleichzeitig an Stelle des Reichskanzlers auch oberster Chef des gesamten Verwaltungsapparates. In seiner Eigenschaft als Nachfolger des Reichskanzlers für die elsaß-lothringischen Angelegenheiten trägt der Statthalter natürlich auch die parlamentarische Verantwortlichkeit für die von ihm gegengezeichneten Regierungshandlungen des Kaisers.

Der Reform der Spitze des Verwaltungsapparates ging notwendigerweise die Reform des Unterbaus zur Seite. Ebenso wie die oberste Leitung der elsaß-lothringischen Verwaltungs-Angelegenheiten von der Person des Reichkanzlers losgelöst und nach Straßburg verlegt wurde, mußte auch die gesamte Verwaltung verselbständigt und neu organisiert werden. Dies geschah durch die Einrichtung eines besonderen reichsländischen Ministeriums mit einem Staatssekretär an der Spitze. Bevor jedoch hierauf näher eingegangen wird, seien zunächst noch einige der zahlreichen rechtlichen Streitfragen erörtert, die sich aus der eigenartigen staatsrechtlichen Stellung des Statthalters ergeben haben.

Zunächst gab der Wortlaut des § 1 des Gesetzes vom 4. 7. 1879 („der Kaiser kann .... übertragen") Anlaß zu Meinungsverschiedenheiten über die Frage, ob die Ernennung des Statthalters in das Belieben des Kaisers gestellt oder ob sie obligatorisch sei. Die erstere Auffassung wurde in enger Anlehnung an den Wortlaut des Gesetzes hauptsächlich vertreten von Arndt, H. Schulze, Zorn und Hamburger[100]). Die gegenteilige Ansicht stützte sich

[98]) Eine spezialisierte Aufzählung findet sich bei A. Schulze S. 32 ff.

[99]) § 10 des Gesetzes v. 30. 12. 1871; vgl. o. die Ausführungen unter B. I S. 17;

[100]) vgl. Arndt, Lehrbuch S. 747; Komm. S. 396. Anm. 5; H. Schulze II S. 378; Zorn I S. 538; Hamburger S. 89, 90. Besonders interessant

auf die Tendenz des Gesetzes und insbesondere auf den § 2, aus dem sich ergebe, daß die Statthalterschaft als ein obligatorisches und für die Dauer berechnetes Institut für die Verwaltung des Reichslandes gedacht sei.[101]) Infolgedessen wurde das Fakultative im Wortlaut des § 1 nur für die Übertragung landesherrlicher Befugnisse, nicht aber für das Recht zur Ernennung überhaupt anerkannt. Das Reichsgesetz vom 31. Mai 1911 hat dem Streite ein Ende bereitet, indem es die zweite Ansicht durch den klaren Wortlaut des Art. II § 2 sanktionierte.

Wenn man die Ernennung des Statthalters als obligatorisch betrachtet, so hat man damit schon in gewissem Sinne zu einer zweiten Streitfrage Stellung genommen, ob nämlich die ministeriellen oder die landesherrlichen Befugnisse des Statthalters für die Beurteilung seiner rechtlichen Stellung das wesentlichere Moment darstellen. Wer die Ernennung des Statthalters für eine staatsrechtliche Notwendigkeit, die Übertragung landesherrlicher Befugnisse dagegen für eine in das Belieben des Kaisers gestellte Möglichkeit ansieht, muß den ministeriellen Funktionen des Statthalters als den stets vorhandenen den Vorrang einräumen. Aber ganz abgesehen davon sprechen sehr wesentliche Gründe dafür, daß das Primäre in der Stellung des Statthalters seine Eigenschaft als Minister ist, während den landesherrlichen Befugnissen nur akzessorischer Charakter zuerkannt werden kann. Zunächst sind dem Statthalter die Befugnisse und Obliegenheiten des Reichskanzlers grundsätzlich in ihrem vollen Umfang zugestanden worden; er ist in elsaß-lothringischen Angelegenheiten successor des Reichskanzlers geworden.[102]) Demgegenüber ist der Kreis der dem Statthalter vom Kaiser

ist die Schlußfolgerung, die Schulze für den von ihm theoretisch für rechtlich möglich gehaltenen Fall zu ziehen gezwungen ist, daß der Kaiser einen Statthalter nicht ernennt. Er nimmt an, daß in diesem Falle der Reichskanzler wieder Minister für Elsaß-Lothringen würde.

[101]) vgl. z. B. Laband, 4. Aufl. Bd. II S. 229; Heim S. 31; v. Wesendonck S. 40; Hellmann S. 44; Rümelin S. 51; Döring S. 28; u. a. m. Bruck weist in den Annalen des Deutschen Reiches für 1911 (S. 2) darauf hin, daß auch eine Reihe späterer Gesetze die Statthalterschaft als eine bleibende Institution ansah.

[102]) Laband 5. Aufl. II S. 228.

gegebenenfalls zu übertragenden landesherrlichen Funktionen gesetzlich völlig unbestimmt gelassen und durch die oben[103]) erwähnten Kaiserlichen Verordnungen in der Praxis ziemlich eng begrenzt worden. Das Ausschlaggebende aber ist, daß der Statthalter, wie sich aus § 2 ergibt, die parlamentarische Verantwortung für die von ihm gegengezeichneten Regierungsakte des Kaisers in den elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten trägt. Der Statthalter ist daher staatsrechtlich trotz gewisser ihm zugestandener landesherrlicher Ehrenrechte und trotz der Ausübung der ihm überwiesenen landesherrlichen Befugnisse als Minister anzusehen.[104])

Es erhebt sich die weitere Frage, ob der Statthalter Reichsbeamter oder Landesbeamter ist. Zu dieser Frage, die insbesondere späterhin gelegentlich des Erlasses des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911 erörtert wurde, kann bereits an dieser Stelle der Entwickelung Stellung genommen werden, da die Stellung des Statthalters in dieser Beziehung durch das Verfassungsgesetz von 1911 jedenfalls nicht verändert worden ist. In der Begründung des Entwurfes zu diesem Gesetz heißt es: „der Statthalter ist nicht Landesbeamter von Elsaß-Lothringen, sondern Reichsbeamter, obgleich er seine Bezüge aus der Landeskasse erhält.“[105]) Im Gegensatz zu dieser Auffassung folgert Rehm[106]) daraus, daß der Statthalter an der Spitze der Landesregierung stehe, seine Gebührnisse aus der Landeskasse empfange, und dem (durch das Gesetz vom 31. 5. 1911 geschaffenen) Landtage verantwortlich sei, daß der Statthalter als Landesbeamter angesehen werden müsse. Mit Recht weist demgegenüber Arndt[107]) darauf hin, daß auch die Beamten der Reichsbank ihr Gehalt nicht aus Reichsfonds beziehen und dennoch ohne Zweifel Reichsbeamte sind und daß ferner die Mittel von Elsaß-Lothringen ja Reichsfonds seien. Was die weiteren Gründe Rehms anbelangt, so kommt alles darauf an,

---

[103]) vgl. S. 43.

[104]) Ebenso z. B. Rehm S. 18; Soppert S. 44; v. Wesendonck S. 41; Supf S. 52; Wörterbuch des Staatsrechts S. 714; Weyrich S. 23; anderer Ansicht sind Hamburger S. 90; Zorn, Reichsverfassung S. 98; Mulert S. 72.

[105]) Drucksachen des Deutschen Reichstages 1911 N. 581 S. 9.

[106]) Rehm S. 11, 12; ebenso auch Döring S. 33.

[107]) Arndt, Lehrbuch S. 749.

welche rechtliche Natur man der Landesregierung und der parlamentarischen Landesvertretung in der Folgezeit zuerkennt. Ohne der Erörterung dieser Frage vorzugreifen, sei bemerkt, daß nach Auffassung des Verfassers grundsätzlich alle für Elsaß-Lothringen geschaffenen Organe Spezialorgane des Reiches sind und daß auch die spätere Reichsgesetzgebung und insbesondere das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 diesen Grundsatz nicht aufgegeben hat. Mit dieser Auffassung verlieren aber die von Rehm angeführten Gründe ihre Beweiskraft und dienen eher zum Nachweise des Gegenteils; denn wer die „Landes"regierung des Reichslandes als eine Spezialregierung des Reiches für Elsaß-Lothringen betrachtet, muß auch den an der Spitze derselben stehenden Statthalter als Reichsbeamten ansehen. In Übereinstimmung mit dieser Ansicht vertreten die meisten Schriftsteller den Standpunkt, daß der Reichskanzler, soweit die elsaß-lothringischen Angelegenheiten in Betracht kommen, durch den Statthalter ersetzt worden sei, dessen staatsrechtliche Stellung die eines Reichsministers und Spezialreichskanzlers für Elsaß-Lothringen sei.[108]) „Das Verhältnis des Statthalters zum Reichskanzler ist das eines Spezialministers zum Generalminister."[109])

Hieraus ergibt sich bereits das wesentliche betreffs der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Statthalters für die von ihm gegengezeichneten Anordnungen und Verfügungen des Kaisers. Wenn er durch § 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 zum Amtsnachfolger des Reichskanzlers in den elsaß-lothringischen Angelegenheiten geworden ist und also eine dem Kanzler koordinierte Stellung einnimmt, so trägt er auch für die in seiner Eigenschaft als Reichsminister getätigten Amtshandlungen die gleiche konstitutionelle Verantwortlichkeit wie der Reichskanzler für seinen Amtsbereich und zwar nicht nur dem Umfang nach sondern auch gegenüber derselben Instanz, nämlich dem Reichstag. Diese Auffassung wird für die durch das Gesetz vom 4. Juli 1879 eingeleitete und durch

---

[108]) vgl. Laband 5. Aufl. II S. 228; Hänel I S. 829; Fischbach S. 123; A. Schulze S. 25; Zorn Reichsstaatsrecht I S. 542 u. a. m.

[109]) Heim S. 36.

das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 abgeschlossene staatsrechtliche Periode fast allgemein geteilt.[110])

Für die eigentliche Leitung der gesamten Verwaltungsangelegenheiten wurde, wie bereits kurz angedeutet, ein besonderes reichsländisches Ministerium mit einem Staatssekretär an der Spitze geschaffen. Das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen und das Oberpräsidium in Elsaß-Lothringen wurden aufgelöst, der gesamte Verwaltungsapparat auf einer von den übrigen Reichsbehörden losgelösten Grundlage neu organisiert. „Der Schwerpunkt der Verwaltung wurde in das Reichsland verlegt."[111])

Was zunächst den Staatssekretär anbetrifft, so hatte die Eigenart der Stellung des Statthalters auch eine Doppelstellung des Staatssekretärs zur Folge. Gemäß § 4 des Gesetzes vom 4. 7. 1879 ist er einerseits Minister mit parlamentarischer Verantwortlichkeit gegenüber dem Landesausschuß bezüglich derjenigen von ihm gegengezeichneten Anordnungen und Verfügungen des Statthalters, die dieser in Ausübung der ihm vom Kaiser überwiesenen landesherrlichen Befugnisse erlassen hat, andererseits steht er zu dem Statthalter, soweit die ministeriellen Befugnisse des letzteren reichen, in demselben Verhältnis „wie ein dem Reichskanzler nach Maßgabe des Gesetzes vom 17. März 1878 substituierter Stellvertreter" (§ 4 Abs. 2). Demnach ist der Staatssekretär auch berechtigt, den Statthalter in der Gegenzeichnung von Erlassen des Kaisers zu vertreten,[112]) nicht dagegen in Ausübung der landesherrlichen Befugnisse. Als Chef des Ministeriums hat der Staatssekretär die allgemeinen Rechte des Vorstandes einer selbständigen Verwaltungsinstanz: er führt die Geschäftsaufsicht und verteilt die Geschäfte, ihm ist auch das Recht vorbehalten, aus allen Abteilungen

---

[110]) vgl. z. B. Arndt Lehrbuch S. 748; Hänel S. 829; Zorn I S. 542; Heim S. 34; W. Rosenberg S. 62; A. Schulze (S. 30) ist der Ansicht, daß der Statthalter sowohl dem Landesausschuß wie auch dem Reichstag gegenüber verantwortlich gewesen sei, weil beide Parlamente für die elsaß-lothringischen Angelegenheiten zuständig waren. Hamburger (S. 92) weist darauf hin, daß der Frage keine praktische Bedeutung zukomme, da auch dem Reichstag ein gesetzlich fixiertes Mittel fehle, den Statthalter zur Verantwortung zu ziehen.

[111]) vgl. H. Schulze II S. 364.

[112]) vgl. Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts S. 714.

einzelne Sachen zu eigener Entscheidung an sich zu ziehen. Daneben steht dem Staatssekretär die Leitung des durch Verordnung vom 21. 4. 1882 als eigene Zentralbehörde aus dem Rahmen des Ministeriums ausgeschiedenen Oberschulrats zu. Er vertritt ferner den Statthalter im Vorsitze des Staatsrats für den Fall der Behinderung des letzteren (§ 10 Abs. 3).

Für das Ministerium ist charakteristisch, daß es ein Gesamtministerium ist d. h. daß die Geschäfte sämtlicher Ressorts, die sonst gewöhnlich zu selbständigen obersten Verwaltungsbehörden ausgebaut sind, innerhalb einer Behörde und nur nach Abteilungen getrennt bearbeitet werden.[113]) Das reichsländische Ministerium besitzt vier solcher Abteilungen: 1. für das Innere, 2. für Justiz und Kultus, 3. für Finanzen, Handel und Domänen, 4. für Landwirtschaft und öffentliche Arbeiten. An der Spitze der Abteilungen stehen Unterstaatssekretäre, denen Ministeraldirektoren und Räte beigegeben sind. Auch dem Staatssekretär kann die persönliche Leitung einer Abteilung übertragen werden. Die Organisation des Ministeriums wurde Kaiserlicher Verordnung vorbehalten (§ 5).[114])

Die persönlichen Verhältnisse der reichsländischen Beamten in staatsrechtlicher Beziehung wurden durch die §§ 6 und 8 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 geregelt. Das Recht der Ernennung des Staatssekretärs, der Unterstaatssekretäre und Räte des Ministeriums wurde dem Kaiser unter Gegenzeichnung des Statthalters vorbehalten; die übrigen höheren Beamten des Ministeriums sollten vom Statthalter, die Subaltern- und Unterbeamten vom Staatssekretär ernannt werden. Die Beamten sind unmittelbare Reichsbeamte, die die Funktionen des Reiches in elsaß-lothringischen Angelegenheiten erfüllen, denn ihre dienstliche Verantwortlichkeit besteht nicht gegenüber einer selbständigen elsaß-lothringischen Staatsgewalt, sondern gegenüber den vom Reiche als seinen Spezialorganen mit der Ausübung der Staatshoheitsbefugnisse betrauten

---

[113]) vgl. hierzu Rehm S. 28. 29.

[114]) vgl. Kaiserliche Verordnung betr. die Einrichtung des Ministeriums für Elsaß Lothringen vom 25. Juli 1879 nebst den Abänderungsverordnungen vom 29. Juli 1881, 5. Juni 1882, 25. April 1887 ferner die Verordnungen vom 1. Jan. 1895 u. v. 2. April 1902 (sämtlich im Gesetz-Blatt für Elsaß-Lothringen).

Instanzen. Dementsprechend erfolgt auch die Ernennung der reichsländischen Beamten unmittelbar oder mittelbar durch den Kaiser. Trotz äußerer Gleichstellung der elsaß-lothringischen Beamten mit den Landesbeamten der Bundesstaaten blieben sie daher Reichsbeamte. „Der Reichslandsdienst wurde behandelt, als wäre er ein Bundesstaatsdienst; die einheitliche Kategorie der Reichsbeamten wurde in zwei Kategorien geteilt."[115]) Eine Lockerung des das Reichsland mit dem Reiche eng verbindenden staatsrechtlichen Bandes ist allerdings gerade auf dem Gebiet des Beamtenrechts nicht zu verkennen. Die Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873 wurden mit den erforderlichen Änderungen in Form eines elsaß-lothringischen Landesgesetzes vom 23. Dezember 1873 eingeführt, was zur Folge hatte, daß „einerseits die späteren reichsgesetzlichen Vorschriften über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten auf die elsaß-lothringischen Landesbeamten keine Anwendung fanden, wenn sie nicht ausdrücklich für dieselben in Geltung gesetzt wurden und daß andererseits auch im Wege der Landesgesetzgebung die Rechtsvorschriften über die Dienstverhältnisse der Landesbeamten ergänzt und verändert werden konnten."[116]) In dem Sinne dieser Entwickelung des Beamtenrechts überwies auch § 8 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 die im Reichsbeamtengesetz dem Bundesrat vorbehaltenen Befugnisse bezüglich der Pensionsbewilligung bei vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand, Anrechnung der Dienstzeit u. s. w., soweit die Landesbeamten in Frage kamen, dem Ministerium. Diese deutliche Absonderung der reichsländischen Beamtenschaft von den übrigen Reichsbeamten hat Arndt[117]) zu der Auffassung geführt, daß die elsaß-lothringischen Beamten zwar Reichsbeamte im weiteren Sinne, nicht aber im Sinne des Reichsbeamtengesetzes seien. Besonders wird natürlich die Trennung des elsaß-lothringischen Verwaltungsapparates und damit auch der Beamtenschaft von der allgemeinen Verwaltung des Reiches und den übrigen Reichsbeamten von denjenigen

[115]) vgl. Laband 5. Aufl. II S. 220; ebenso auch Hänel S. 851; Zorn I S. 551.

[116]) Laband 5. Aufl. II a. a. O. S. 219, 220.

[117]) Arndt, Lehrbuch S. 749; Komm. S. 514 Anm. 3; ähnlich Bruck, des Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen I S. 166, 167.

Schriftstellern hervorgehoben, die behaupten, daß Elsaß-Lothringen ein selbständiger Staat sei.[118]) Der Trennung kann indessen aus den oben angeführten Gründen keine entscheidende Bedeutung beigemessen werden, sie hat nur verwaltungstechnische, nicht aber rechtliche Bedeutung. Mit Recht weist Mulert[119]) darauf hin, daß der Bezeichnung der Beamten als „Landesbeamten" ebenso wenig ausschlaggebende Bedeutung zukomme wie der Bezeichnung der elsaß-lothringischen Spezialreichsgesetze als „Landesgesetze".

Die Bestimmungen der §§ 25 und 35 des Reichsbeamtengesetzes wurden durch § 6 Abs. 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 auf den Staatssekretär und die Unterstaatssekretäre ausgedehnt und diese dadurch in ihrer Beamteneigenschaft den obersten Beamten der allgemeinen Reichsbehörden gleichgestellt. Sämtliche Beamte des Ministeriums wurden ferner als Landesbeamte „im Sinne" des die Rechtsverhältnisse der Beamten und Lehrer betreffenden Gesetzes vom 23. Dezember 1873 angesehen (§ 6 Abs. 3). Aus diesem Wortlaut ergibt sich, daß sie grundsätzlich nicht als Landesbeamte betrachtet werden.

Bei der Erörterung der durch das Gesetz vom 4. Juli 1879 geschaffenen höchsten Behörde muß schließlich auch noch des Staatsrats gedacht werden, der gemäß § 9 eingesetzt wurde und im wesentlichen zur Begutachtung von Gesetzen und der zur Ausführung der Gesetze zu erlassenden allgemeinen Verordnungen berufen war. Allerdings war auch die Möglichkeit vorgesehen, dem Staatsrat durch die Landesgesetzgebung auch beschließende Funktionen zu übertragen,[120]) doch ist von dieser Befugnis nie Gebrauch gemacht worden. Der Staatsrat darf nicht verwechselt werden mit dem durch das Verwaltungsgesetz vom 30. Dezember 1871 ins Leben gerufenen „Kaiserlichen Rat",[121]) dessen Mitgliederzahl gemäß § 11

[118]) vgl. z. B. W. Rosenberg, die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen S. 12. ff.; v. Seydel S. 187; Leoni S. 128 ff.

[119]) Mulert S. 77.

[120]) vgl. hierzu Zorn Staatsrecht I S. 547 Anm. 23. Danach bezog sich der Vorbehalt nach Ausweis der Verhandlungen im Reichstag speziell auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit höchster Instanz, welche vom kaiserlichen Rat auf den Staatsrat oder eine Abteilung desselben übergehen sollte.

[121]) bezüglich der Zuständigkeit desselben vgl. oben die Ausführungen unter B I S. 17.

des Gesetzes von 4. Juli 1879 auf zehn festgesetzt wurde, die durch Kaiserliche Verordnung zu ernennen waren.

Der Staatsrat setzte sich unter dem Vorsitz des Statthalters zusammen aus dem Staatssekretär, den Unterstaatssekretären, dem Präsidenten des reichsländischen Oberlandesgerichts in Colmar und dem ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei diesem Gericht, ferner aus acht bis zwölf vom Kaiser zu ernennenden Mitgliedern, von denen drei auf den Vorschlag des Landesausschusses, die übrigen aus Allerhöchstem Vertrauen berufen wurden. Die Ernennung erfolgte auf jeweils drei Jahre. Dem Kaiser lag es auch ob, dem Staatsrat eine Geschäftsordnung zu geben (§ 10).

Im Unterschied zu der Neuregelung der staatsrechtlichen Gebiete der Exekutive und der Verwaltung durch das Gesetz vom 4. 7. 1879 waren die Änderungen, die das Gebiet der Gesetzgebung und die Organisation der derselben dienenden Körperschaften betrafen, nicht grundsätzlicher Natur, sondern stellten sich lediglich als Ausbau einer bereits bestehenden Einrichtung, des Landesausschusses, dar. Die Kompetenz des Landesausschusses wurde in doppelter Richtung erweitert; er erhielt das Recht der Gesetzesinitiative innerhalb des Bereiches der Landesgesetzgebung und ferner die Befugnis, Petitionen dem Ministerium zu überweisen. Dagegen stand dem Landesausschuß nicht das Recht zu, die Regierung zu interpellieren.[122]) Die rechtliche Natur des Landesausschusses wurde durch die Erweiterung seiner Zuständigkeit nicht verändert, er blieb nach wie vor „Organ des Reiches, eine Art stellvertretender Reichstag für Elsaß-Lothringen."[123]) Doch ist auch hier die äußere Annäherung an die Stellung der bundesstaatlichen Landtage ein Zeichen der auf die Abschwächung des Reichslandsbegriffes gerichteten staatsrechtlichen Entwickelung.

Neben der Kompetenzerweiterung wurde auch eine Änderung in der Zusammensetzung des Landesausschusses angeordnet. Die Zahl der Mitglieder wurde auf 58 erhöht; diese verteilten sich auf die einzelnen kommunalen Körperschaften in folgender Weise:

[122]) vgl. Fischbach, das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen S. 12. Anm. 4.

[123]) Fischbach a. a. O. S. 13.

34 Abgeordnete wurden von den Bezirkstagen gestellt, je einer von den vier größten Städten der Reichslande (Straßburg, Metz, Kolmar und Mülhausen) und 20 endlich von den Kreistagen. Von den 34 auf die Bezirkstage entfallenden Sitzen kamen 10 dem Bezirkstag von Ober-Elsaß, 11 dem Bezirkstag von Lothringen und 13 dem Bezirkstag von Unter-Elsaß zu. Bezüglich der Wahl wurde für die von den Bezirkstagen zu stellenden Abgeordneten auf die Kaiserliche Verordnung vom 29. 10. 1874 Bezug genommen, für die vier städtischen Abgeordneten bestimmt, daß sie von den Gemeinderäten aus deren Mitte zu wählen seien, und bezüglich der 20 Abgeordneten der Kreistage eingehenderes festgesetzt. Ohne auf Einzelheiten näher einzugehen, sei nur als besonders charakteristisch für diese Wahlen angeführt, daß sie indirekt und geheim waren. Da ferner das aktive Wahlrecht nur den Gemeinderäten in den Kreisen, entsprechend der Wahl der Abgeordneten der Bezirkstage und Städte, zugestanden wurde, ergibt sich, daß die Wahlen nicht allgemein waren. Dieser Grundsatz kommt noch besonders zum Ausdruck in der Begrenzung des passiven Wahlrechts, das nur denjenigen zugesprochen wurde, die das aktive besaßen und außerdem im Wahlbezirk ihren Wohnsitz hatten. In demselben Sinne war auch die Eigenschaft als Wahlmann bezw. Abgeordneter unlöslich mit der Mitgliedschaft im Gemeinderat verknüpft und erlosch mit dieser.

Die Legislaturperiode der Abgeordneten wurde auf drei Jahre festgesetzt (§ 15); die Ausübung des Mandats war bedingt durch die Leistung eines Treueides (§ 18). Nach herrschender Meinung genossen die Mitglieder des Landesausschusses die Rechte der Mitglieder gesetzgebender Körperschaften und insbesondere das Privileg der strafrechtlichen Immunität[124]); diese Auffassung ist später durch § 20 des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911 mit Gesetzeskraft ausgestattet worden.

Dem Kaiser wurde das Recht zugestanden, den Landesausschuß zu vertagen oder aufzulösen (§ 19); die Auflösung zog notwendig

[124]) vgl. z. B. Laband, 5. Aufl. II S. 229; Arndt, Lehrbuch S. 754; W. Rosenberg S. 67.; a. A. H. Schulze S. II 383, der den Mitgliedern des Landesausschusses nur Diäten und Reisekosten zuerkennt.

die Auflösung der Bezirkstage nach sich. Diese Bestimmung war die logische Folge der Wahlmethode; denn da die Bezirkstage die überwiegende Mehrheit der Abgeordneten des Landesausschusses zu wählen hatten, war eine Auflösung zwecklos, sofern die wählenden kommunalen Körperschaften in ihrer Zusammensetzung unverändert blieben. Die Neuwahlen zu den Bezirkstagen mußten in einem solchen Falle innerhalb dreier Monate, die Neuwahlen zum Landesausschuß innerhalb von sechs Monaten nach dem Tage der Auflösungsverordnung stattfinden.

Den Mitgliedern der Regierung und ihren Vertretern wurde ein Anwesenheits- und Verhandlungsrecht eingeräumt (§ 20.)

Schließlich ist noch eine Bestimmung des Gesetzes vom 4. 7. 1879 zu erwähnen, derzufolge das durch Gesetz vom 3. Juli 1871 geschaffene „Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen“[125]) fortan vom Ministerium in Straßburg herausgegeben werden sollte (§ 22).

Der Schwerpunkt des Gesetzes vom 4. Juli 1879 liegt in der gänzlichen Neugestaltung der innerstaatlichen Verhältnisse des Reichslandes, insbesondere auf dem Gebiet der Verwaltung; immerhin enthielt es auch eine Bestimmung, die die Stellung Elsaß-Lothringens im Organismus des Ganzen anging. Durch § 7 erhielt der Statthalter die Befugnis, Kommissare in den Bundesrat abzuordnen, denen das Recht zustand, an den Beratungen über Vorlagen aus dem Bereiche der Landesgesetzgebung, die ja nach Maßgabe des Gesetzes vom 2. Mai 1877 auch dem Reiche neben den besonderen reichsländischen Gesetzgebungsorganen in gleichberechtigter Weise vorbehalten war, zwecks Vertretung dieser Vorlagen sowie auch bei Gegenständen der Reichsgesetzgebung zwecks Vertretung der Interessen Elsaß-Lothringens teilzunehmen. Ihre Kompetenz war also lediglich beratender Natur, außerdem war sie eng begrenzt und endlich war die Entsendung der Kommissare selbst in das Belieben des Statthalters gestellt, also fakultativ, nicht obligatorisch. Diese Einschränkungen geben der Bestimmung des § 7 das entscheidende Gepräge.

Die Bedeutung des Gesetzes vom 4. Juli 1879 für die Entwickelung der einzelnen staatsrechtlichen Rechtsgebiete ergibt sich im

[125]) vgl. oben 18.

wesentlichen bereits aus der Darstellung des Inhalts des Gesetzes und der sich aus denselben ergebenden rechtlichen Fragen. Zusammenfassend sei wiederholt, daß die Verwaltung völlig neu organisiert wurde, indem an die Stelle der bisherigen obersten Behörden, des Oberpräsidiums und des Reichskanzleramts für Elsaß-Lothringen, ein neuer verwaltungstechnisch selbständiger Apparat trat, dessen hauptsächlichste Glieder Statthalter, Staatssekretär und Ministerium sind, daß die Ausübung der Staatsgewalt zwar grundsätzlich dem Kaiser verblieb, diesem aber das Recht zugestanden wurde, gewisse landesherrliche Befugnisse dem Statthalter zu übertragen, und daß auf dem Gebiet der Gesetzgebung ohne prinzipielle Änderung des durch das Reichsgesetz vom 2. Mai 1877 geschaffenen Zustandes die Kompetenz des Landesausschusses erweitert und dieser durch Erhöhung der Zahl der Mitglieder auf eine breitere Grundlage gestellt wurde. Schließlich hatte das Gesetz vom 4. Juli 1879 zur Folge, daß zum ersten Male elsaß-lothringische Vertreter Zutritt zum Bundesrat erhielten, freilich unter Einschränkungen, die eine Gleichstellung auch nur oberflächlicher Art mit den Bevollmächtigten der Bundesstaaten ausschließen mußten.

Es ist zweckmäßig, an diesen Punkt anzuknüpfen, wenn man die Frage untersuchen will, welchen Einfluß das Gesetz vom 4. Juli 1879 auf die staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens im Verhältnis des Landes zum Reiche und damit auf die Rechtsnatur desselben ausgeübt hat. Aus der Behandlung der Vertretung des Reichslandes im Bundesrat geht unzweifelhaft die Tendenz der Gesetzgebung hervor, Elsaß-Lothringen nicht zum Range der Bundesstaaten zu erheben, vielmehr die Staatsgewalt im Reichsland nach wie vor dem Reiche vorzubehalten. Freilich ist der Begriff des Reichslandes in seiner ursprünglichen Gestalt sehr verwischt. Rein äußerlich betrachtet ist durch die Gesetzgebung ein Merkmal dieses Begriffes nach dem anderen beseitigt. Hatte anfänglich insbesondere die Ausgestaltung der „Landes"gesetzgebung und die hiermit im Zusammenhang stehende Einrichtung einer eigenen reichsländischen parlamentsähnlichen Körperschaft, des Landesausschusses, die Entwickelung des elsaß-lothringischen Staatsrechts in dieser Richtung begünstigt, so enthält die durch das Gesetz vom 4. Juli 1879 bewirkte Loslösung der gesamten Verwaltungsangelegenheiten Elsaß-

Lothringens von den allgemeinen Angelegenheiten des Reiches und die Ausgestaltung des in sich geschlossenen besonderen reichsländischen Verwaltungsapparates, die Verlegung des Schwerpunktes der Regierung von Berlin nach Straßburg gewissermaßen den Abschluß dieser scheinbar auf völlige Autonomie hinauslaufenden Entwickelung. Auch die Behandlung des elsaß-lothringischen Beamtenrechts ist, wie bereits gezeigt wurde,[126]) geeignet, die Auffassung zu unterstützen, das Reichsland habe durch die Reichsgesetzgebung allmählich den Charakter eines selbständigen Staatswesens erlangt.

Dennoch ist diese Auffassung unzutreffend. Das Reich, dem seit der Ratifikation des Vorfriedensvertrages von Versailles allein die Staatshoheit in Elsaß-Lothringen zustand, hat sich derselben nicht entäußert. Ganz abgesehen davon, daß die Reichsgesetzgebung das Reichsland von der Beschlußfassung im Bundesrat ausschloß und ihm also die Gleichstellung mit den Bundesstaaten versagte, wurde im Gegenteil ganz offensichtlich der Rechtsstandpunkt behauptet, daß alle Staatshoheit in Elsaß-Lothringen grundsätzlich nur dem Reiche zustehe und die Ausübung derselben sich vom Reiche herleite. In diesem Sinne waren und blieben auch die Organe des Reiches in maßgebendster Weise an der Ausübung der Staatshoheitsrechte beteiligt: der Kaiser, soweit die Ausübung der Staatsgewalt selbst in Frage kam, der Bundesrat auf dem Gebiet der Landesgesetzgebung in beiden Formen und der Reichstag bezüglich der Landesgesetzgebung in der Form der Reichsgesetzgebung. Dieser Aufrechterhaltung der Kompetenz der Organe des Reiches ist das entscheidende Gewicht bei der Beurteilung der Frage nach der rechtlichen Natur Elsaß-Lothringens auch nach dem Stande der Gesetzgebung von 1879 beizumessen. Die auf rein praktischen und polititischen Momenten beruhende technische Trennung der Verwaltung und Gesetzgebung des Reichslandes von der allgemeinen Verwaltung und Gesetzgebung des Reiches gab also Elsaß-Lothringen rein äußerlich zwar die Form eines selbständigen Staatswesens (nicht eines Bundesstaates, wie aus dem Mangel der beschließenden Stimmen im Bundesrat sich ergibt), rechtlich konnte sie an der Natur des Reichslandes als solchen nichts änderen. „Der

[126]) vgl. o. S. 49 ff.

Kardinalpunkt, der ausschließlich für die Beantwortung der Frage entscheidend ist, ist der Mangel einer von der Reichsgewalt verschiedenen, selbständigen Staatsgewalt."[127])

VI.

Die Zeit vom 4. Juli 1879 bis zum Erlaß des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911.

Das Gesetz vom 4. Juli 1879 stellt einen einstweiligen Abschluß der Verfassungsgesetzgebung des Reiches bezüglich Elsaß-Lothringens dar. Nachdem im ersten Jahrzehnt nach dem Rückerwerb die staatsrechtlich wichtigen und grundlegenden Reichsgesetze sich in größerer Zahl fast ohne Unterbrechung gefolgt waren, setzt nunmehr ein Stillstand in der Entwickelung ein, der erst mit dem Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 sein Ende findet. In der Zwischenzeit erging zwar eine Anzahl von Reichsgesetzen, die das Verfassungsrecht Elsaß-Lothringens berühren; sie haben aber an den Grundlagen desselben, wie sie sich aus den bisher erörterten Gesetzen ergeben, nichts geändert. Wir beschränken uns darauf, aus der Zahl der in der Zeit von 1879—1911 ergangenen Gesetze zwei besonders hervorzuheben. Zunächst wurde durch das Reichsgesetz vom 7. Juli 1887 (R. G. Bl. S. 377) die kaiserliche Verordnungsgewalt erweitert und weiterhin durch Reichsgesetz vom 18. Juni 1902 (R. G. Bl. S. 231) der vielfach angegriffene § 10 Abs. 1 des Gesetzes vom 30. Dezember 1871 (sog. „Diktaturparagraph") aufgehoben. „Obwohl dieser sogenannte Diktaturparagraph nie zur Anwendung gelangt ist, sah man lediglich in seiner rechtlichen Existenz eine Herabsetzung gegenüber den übrigen Angehörigen des Deutschen Reiches."[128])

---

[127]) Laband, 5. Aufl. II S. 230, 231; ebenso auch Fischbach S. 13; Hänel I S 835; Zorn I S. 561; H. Schulze II S. 374; Arndt, Lehrbuch S. 745, 746; die entgegenstehenden Ansichten vgl. unter B. I S. 20 ff. u. Anm. 39, 40, 41.

[128]) Nelte im Archiv des öffentlichen Rechts 1911 S. 47. § 10 Abs. 2 des Gesetzes vom 30. Dezember 1871 wurde erst durch § 27 des Reichsgesetzes vom 31. Mai 1911 beseitigt; an die Stelle dieser Bestimmung trat § 2 Abs. 2 desselben Gesetzes (vgl. u. S. 63, 64). Vgl. ferner bezüglich der Gründe der Aufhebung W. Rosenberg in der Zeitschrift für Elsaß-Lothringen 1915 S. 319.

C. Die Verfassung Elsaß-Lothringens nach dem Reichs-Gesetz vom 31. Mai 1911.

I.

Entstehungsgeschichte des Verfassungsgesetzes.[129])

Wie bereits bemerkt wurde, war der durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 erreichte Abschluß nur ein einstweiliger. Stand schon die Reichsregierung selbst auf diesem Standpunkt, wie sich aus der Begründung des Entwurfs zu dem Verfassungsgesetz ergibt,[130]) so war die reichsländische Bevölkerung umsoweniger geneigt, die verfassungsrechtlichen Zustände Elsaß-Lothringens als endgültige anzusehen. In der Presse und in politischen Versammlungen, in Wort und Schrift,[131]) von Einzelpersönlichkeiten und kommunalen Körperschaften wurde unermüdlich für einen weiteren Ausbau des reichsländischen Verfassungsrechts im Sinne der Autonomie und der Gleichstellung mit den Gliedstaaten des Reiches eingetreten. Besonders in dem letzten Jahrzehnt vor dem Erlaß des Ver-

[129]) vgl. hierzu besonders die ausführliche Schrift von Paß, das Zustandekommen der elsaß-lothringischen Verfassungsreform von 1911; ferner A. Schulze S. 5—13; Heim S. 8—10; v. Wesendonck S. 58—63; Fischbach, das öffentliche Recht von Elsaß-Lothringen S. 14, 15; schließlich auch die Reichstags-Drucksachen und Kommissionsberichte Nr. 581 und 1032 der 12. Legislatur-Periode II Session.

[130]) In der Begründung des Gesetzentwurfs (Reichstags-Drucksachen Nr. 581, S. 8) heißt es: „..... Seitdem stockt die Entwicklung, obwohl kein Zweifel darüber bestand, daß die Regelung der staatsrechtlichen Verhältnisse noch nicht zum Abschluß gekommen war."

[131]) vgl. z. B. die Schriften von Oscar Müller, die Autonomie Elsaß-Lothringens, Straßburg 1910 und von Otto Flake, Rund um die elsässische Frage, Karlsruhe und Leipzig 1911; aber auch gegenteilige Ansichten wurden laut; es sei z. B. verwiesen auf die Schrift von Georgi, der Entwurf eines Gesetzes über die Verfassung Elsaß-Lothringens.

fassungsgesetzes vermehrten und vereinigten sich diese Stimmen. Insbesondere trat natürlich der Landesausschuß für eine Neuordnung auf der bezeichneten Grundlage ein. Durch die Beschlüsse vom 28. 4. 1903 und vom 18. 10. 1904 wurde an die reichsländische Regierung die Aufforderung gerichtet, bei der Reichsregierung für die Verleihung des Stimmrechts im Bundesrat, die Gleichstellung des Landesausschusses mit den einzelstaatlichen Landtagen und die Ausschaltung des Reichstags als Faktor der elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung einzutreten und die Gleichstellung Elsaß-Lothringens mit den Bundesstaaten zu betreiben. In den beiden Resolutionen vom 24. 2. 1910 wurde gleichfalls die Erhebung des Reichslandes zum Bundesstaat und die Einführung des Reichstagswahlrechts für die Landesvertretung unter Anwendung des Verhältniswahlverfahrens gefordert.

Aber auch außerhalb des Reichslandes fanden die Wünsche der Elsässer und Lothringer Unterstützung und nicht die geringste von seiten des Deutschen Reichstages, der in Verfolgung der wiederholten Anträge seiner reichsländischen und nationalliberalen Mitglieder sich tatkräftig für eine Neuregelung des reichsländischen Verfassungsrechts auf der Grundlage größerer Selbständigkeit einsetzte.[132]) Zweimal wurde aus eigener Initiative ein Gesetzentwurf vom Reichstag angenommen, der die Einführung des Reichstagswahlrechts für den Landesausschuß vorsah, am 7. Mai 1897 und am 22. März 1900; beide Entwürfe wurden jedoch vom Bundesrat nicht gebilligt, sodaß sie hinfällig wurden. Seit dem Beginn des neuen Jahrhunderts wurde alljährlich bei der Beratung des Etats die elsaß-lothringische Frage im Reichstag erörtert und der Ruf nach dem Erlaß einer Verfassung für das Reichsland immer dringender.

Die Reichsregierung konnte die einer Neuordnung durchweg geneigte Stimmung nicht verkennen und brachte, obwohl vielleicht die Bundesregierungen sich ungern genug dazu verstanden, am

---

[132]) vgl. die Anträge Albrecht u. Gen. (Nr. 228 der Reichstagsdrucksachen), Preiß u. Gen. (Nr. 343 der Drucksachen) und Dr. Gregoire und Gen. (Nr. 344 der Drucksachen), von denen ersterer allerdings abgelehnt wurde. Näheres s. bei Paß S. 1 ff.

17. Dezember 1910 den Entwurf eines Verfassungsgesetzes für Elsaß-Lothringen sowie eines Wahlgesetzes für die zweite Kammer des in dem ersteren vorgesehenen Landtags im Reichstag ein. Zur Beratung dieser Gesetze wurde eine Kommission von 28 Mitgliedern ernannt, die am 30. Januar 1911 zusammentrat. Die Arbeiten dieser Kommission nahmen längere Zeit in Anspruch, da es sich herausstellte, daß die Wünsche des Reichstags erheblich über das hinausgingen, was die Regierungen in dem Entwurf offenbar als Höchstmaß ihres Entgegenkommens zu bewilligen geneigt waren. Die hauptsächlichsten Meinungsverschiedenheiten traten bei der Erörterung der Frage der Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat zu Tage. Die Verhandlungen drohten mehrmals an dieser Frage zu scheitern. Der Entwurf hatte ursprünglich eine Vertretung Elsaß-Lothringens in einem das Maß des § 7 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 überschreitenden Umfang nicht vorgesehen. Demgegenüber bestand die Mehrzahl der Mitglieder der Reichstagskommission darauf, daß das Reichsland in Zukunft jedenfalls Stimmrecht im Bundesrat erhalten müsse. Mit Recht wurde darauf hingewiesen, daß dies der Kernpunkt der ganzen Reform sein müsse und daß bei Nichtberücksichtigung der die Vertretung des Reichslandes im Bundesrat fordernden Wünsche das neue Gesetz nichts weiter als eine Novelle bleiben werde, die keineswegs geeignet sei, die in ihren Folgen vielleicht nicht ungefährlichen politischen Strömungen in der reichsländischen Bevölkerung in eine der Einheit des Reiches zuträgliche Richtung zu leiten. Gerade der Mangel der Vertretung im Bundesrat erwecke bei den Elsässern und Lothringern den Eindruck, daß sie Deutsche zweiter Klasse seien, denen trotz der Vertretung im Reichstag ein wirkliches Mitbestimmungsrecht an der Leitung der Geschicke des Reiches nicht zugestanden sei.

Die Regierung gab schließlich nach und man einigte sich auf einer Basis, die im wesentlichen dem Standpunkt der Reichstagsabgeordneten in der Kommission entsprach. Nur die ausdrückliche Erhebung Elsaß-Lothringens zum gleichberechtigten Gliedstaat des Reiches wurde nicht erreicht; der als Artikel 6a in die Reichsverfassung einzuschiebende Artikel I des umgeänderten Entwurfs bemerkte vielmehr im Absatz 3: „Elsaß-Lothringen gilt im Sinne

des Art. 6 Abs. 2 und der Art. 7 und 8 als Bundesstaat.“ Es sollte also besonders betont werden, daß Elsaß-Lothringen auch hinfort Reichsland bleiben werde.

Nach Fertigstellung ging der endgültige Entwurf dem Reichstag zu und wurde von diesem am 26. Mai 1911 in dritter Lesung angenommen. Am 27. Mai 1911 gab der Bundesrat seine Zustimmung und am 31. Mai 1911 wurde das Gesetz vom Kaiser vollzogen. Verkündet wurde es am 6. Juni 1911 in Nr. 29 des Reichsgesetzblattes von 1911. Gemäß Art. III trat es hinsichtlich der Bestimmungen über die Bildung des Landtags mit dem Tage seiner Verkündung, im übrigen an einem durch kaiserliche Verordnung festzusetzenden Tage in Kraft. Die Verordnung vom 21. 8. 1911 bestimmte als Einführungstermin im Sinne dieser Bestimmung den 1. September 1911.

II.

Die verfassungsrechtliche Organisation des Reichslandes.

1. Gruppierung des Stoffes.

Das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 behandelt im Art. I die Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat, Art. II enthält die eigentliche Verfassung des Landes und Art. III die Bestimmungen über den Zeitpunkt des Inkrafttretens, die soeben dargelegt, und die Aufhebung und Abänderung des Verfassungsgesetzes, die der Reichsgesetzgebung vorbehalten wurde. Bevor auf die Vertretung des Reichslandes im Bundesrat eingegangen wird, soll die Verfassung selbst in ihren Grundzügen erörtert werden, da einerseits die hierauf bezüglichen Vorschriften des Verfassungsgesetzes auf der Grundlage des bisherigen Rechts aufgebaut sind und sich daher trotz mancher sehr wesentlicher Neuerungen doch im allgemeinen als endgültig gedachte Zusammenfassung des gesamten inneren Verfassungsrechts des Reichslandes darstellen, während die Zuerteilung der beschließenden Bundesratsstimmen eine grundsätzliche Abweichung von den Prinzipien der bisherigen Gesetzgebung bedeutet, und andererseits die Vertretung des Reichlandes im Bundesrat mit beschließenden Stimmen gewissermaßen die Krönung

der gesamten Verfassungsrechtsätze ist, die dem Reichslande äußerlich eine der Stellung der Bundesstaaten nachgebildete Selbständigkeit verliehen. Die Gesetzgebung stellte mit Recht die Bestimmungen über die Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat als die wichtigste Neuerung voran; bei der historischen Betrachtung der Entwickelung des reichsländischen Verfassungsrechts bezeichnet sie aber gerade ihrer Bedeutung wegen die höchste und letzte Stufe und den eigentlichen Abschluß derselben.

2. Die innerstaatlichen Verhältnisse.

Die Ausübung der Staatsgewalt steht nach wie vor dem Kaiser zu. Dieser Grundsatz, der bereits in dem Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871 (§ 3 Abs. 1) zum Ausdruck gekommen war, wurde beibehalten; er wurde zu dem Zwecke nochmals gesetzlich festgelegt, weil seine Abänderung, „nur im Wege der Reichsgesetzgebung vorgenommen werden soll".[133]) Es sei nochmals darauf hingewiesen, daß der Kaiser die ihm übertragenen Rechte nur als Delegatar der Gesamtheit der Bundesstaaten erhielt; er wurde also nicht Landesherr von Elsaß-Lothringen: „Dem Kaiser ist als dem erblichen Vertreter der Gesamtheit der Bundesstaaten, welchen die Souveränität über das Reichsland zusteht, die Ausübung der Staatsgewalt durch § 3 Abs. 1 des Vereinigungsgesetzes vom 9. Juni 1871 übertragen worden. Hieran ist festzuhalten."[134]) Mit dieser Beschränkung wurde ihm die monarchische Prärogative übertragen; es standen ihm also seither sämtliche Rechte eines Staatsoberhauptes in Elsaß-Lothringen zu, soweit nicht durch besondere gesetzliche Bestimmungen etwas anderes angeordnet war, insbesondere auch das Recht, den Belagerungszustand zu erklären, und das Begnadigungsrecht.[135])

---

[133]) vgl. Motive zu dem Entwurf des Gesetzes v. 31. Mai 1911, Reichstags-Drucksachen Nr. 581 S. 9.

[134]) vgl. Motive S. 9.

[135]) Bezüglich der Streitfrage, ob auf Grund des Art. 68. R. V. in Verbindung mit dem preußischem Gesetz vom 4. Juli 1851 der Kaiser ausschließlich das Recht habe, den Belagerungszustand zu erklären, vgl. Fischbach S. 36, 37. Für Elsaß-Lothringen kommt auch noch in Betracht das Gesetz vom 30. Mai 1892 über die Vorbereitung des Kriegszustandes.

Der Kaiser kann ferner wie bereits durch das Gesetz vom 4. Juli 1879 bestimmt worden war, dem Statthalter die Ausübung landesherrlicher Befugnisse übertragen. In welchem Umfang dies geschehen ist, wurde bereits dargelegt.[136]) Abgesehen von dieser rein fakultativen und in das Belieben des Kaisers gestellten Übertragung landesherrlicher Rechte ist dem Statthalter aber durch das Verfassungsgesetz selbst ein besonders wichtiges Regierungsrecht zugewiesen, die Ernennung und Instruktion der reichsländischen Bundesratsbevollmächtigten, von denen noch zu reden sein wird.[137])

Die rechtliche Stellung des Statthalters ist im übrigen ebenso wie diejenige des Kaisers nicht geändert worden.[138]) Es sind lediglich verschiedene Streitfragen, die sich aus dem unklaren Wortlaut des Gesetzes vom 4. Juli 1879 ergeben hatten, erledigt worden; so ist die Frage, ob die Ernennung des Statthalters in das Belieben des Kaisers gestellt sei oder ob ein Zwang für die Ernennung bestehe und nur die Überweisung landesherrlicher Befugnisse fakultativ sei, im letzteren Sinne entschieden worden, ferner steht nunmehr fest, daß die Ernennung und Abberufung des Statthalters der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedarf (§ 2). Im übrigen bedient sich das Gesetz zur Kennzeichnung der rechtlichen Stellung des Statthalters im wesentlichen des Wortlauts des Gesetzes vom 4. Juli 1879; die Wiederholung hat den Zweck, die Abänderung dieser Bestimmungen der Reichsgesetzgebung vorzubehalten. Durch die im § 27 angeordnete Aufhebung des § 10 Abs. 2 des Gesetzes vom 30. Dezember 1871[139]) ist der Zusatz

[136]) vgl. o. S. 43 und Anm. 97;

[137]) Während das Ernennungs- und Instruktionsrecht des Statthalters von der herrschenden Meinung (vgl. z. B. Laband, 5. Aufl. II S. 236, Fischbach S. 51; A. Schulze S. 29) als ein landesherrliches Recht angesehen wird, wird es von Heim (S. 35) als ein gesetzmäßig zur eigenen ministeriellen Zuständigkeit übertragenes Recht bezeichnet. Heim ist insofern beizupflichten, als die Erteilung der Instruktion niemals der Gegenzeichnung des Staatssekretärs bedarf. Dennoch haben wir es mit einer landesherrlichen Befugnis des Statthalters zu tun, wie sich daraus ergibt, daß die Erteilung der Instruktion für die Bundesratsbevollmächtigten in den Bundesstaaten den Bundesfürsten bezw. den Senaten der freien Städte vorbehalten ist.

[138]) Es darf daher auf die Ausführungen S. 43—48 verwiesen werden.

[139]) vgl. O. S. 57.

bedingt, daß dem Statthalter das Recht zugestanden wurde, zu polizeilichen Zwecken die in Elsaß-Lothringen stehenden Truppen in Anspruch zu nehmen (§ 2 Abs. 2). Bezüglich der parlamentarischen Verantwortlichkeit wird allgemein angenommen, daß dieselbe seit dem Gesetz vom 31. Mai 1911 dem elsaß-lothringischen Landtage gegenüber bestehe,[140]) der sein Entstehen diesem Gesetz verdankt, da der Reichstag von der Mitwirkung an den elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten gänzlich ausgeschlossen wurde.

Als Minister ist der Statthalter zugleich oberster Chef des gesamten Verwaltungsapparates, dessen Organisation auf den Gesetzen vom 30. Dezember 1871 und vom 4. Juli 1879 beruht und durch das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 nicht berührt worden ist. Demnach bildet das Ministerium unter der Leitung des Staatssekretärs und der Unterstaatssekretäre die Zentralinstanz, der die lokalen Behörden (Bezirkspräsidenten, Kreisdirektoren, Gemeindevorstände) nachgeordnet sind.[141]) Innerhalb des Ministeriums wird unter dem Vorsitz des Statthalters, der dienstlich dem Ministerium unmittelbar übergeordnet, formell aber keine Instanz über dem Ministerium ist,[142]) in regelmäßigen Konferenzen, an denen der Staatssekretär und die Unterstaatssekretäre teilnehmen, über wichtige und zweifelhafte Fragen entschieden (sogen. Ministerialkonferenzen). Im übrigen darf bezüglich der Organisation der Verwaltung im allgemeinen auf die Ausführungen über das Gesetz vom 4. Juli 1879 verwiesen werden.[143]) Dagegen ist es erforderlich, auf einige Spezialgebiete des öffentlichen Rechts kurz einzugehen, soweit sie durch das Verfassungsgesetz selbst geregelt sind.

In Betracht kommt zunächst das Eisenbahnwesen.[144]) Ebenso wie alle übrigen Staatshoheitsbefugnisse war auch die „Eisenbahn-

---

[140]) vgl. z. B. Laband, 5. Aufl. II. S. 247; Fischbach S. 47; Heim S. 34.

[141]) Bezüglich der Einzelheiten der Verwaltungsorganisation wird verwiesen auf Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts S. 715 ff.

[142]) vgl. Laband, 5. Aufl. II S. 251.

[143]) s. o. S. 43 ff. bezüglich des Statthalters, S. 48 ff. bezüglich des Staatssekretärs und des Ministeriums.

[144]) vgl. hierzu besonders Laband, 5. Aufl. II S. 258—60; Fischbach S. 354—362; Motive zum Verfassungsgesetz S. 20—25; Bruck in Hirths Annalen 1911 S. 4; Rehm S. 50 ff.

hoheit“ mit dem Frankfurter Frieden auf das Reich übergegangen; dieses übte die ihm demnach zustehenden Rechte durch das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen aus. Die das Eisenbahnwesen betreffenden Rechte des Reiches sind durch das Gesetz vom 4. Juli 1879 nicht betroffen worden. Der Statthalter und das reichsländische Ministerium traten also nicht wie bezüglich der dem Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen und dem Reichsjustizamt übertragenen Befugnisse, soweit sie Elsaß-Lothringen betrafen, an die Stelle des Reichskanzlers und der zentralen Reichsbehörden. Da die finanziellen Mittel für den Bau und den Betrieb der reichsländischen Eisenbahnen zum größten Teile vom Reiche aufgebracht wurden, mußte die Eisenbahnhoheit auch weiterhin von dem Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen ausgeübt werden. Hieraus ergab sich die Notwendigkeit, dem Reiche auch die Verwaltungshoheit betreffs der Anlage und des Betriebes der Eisenbahnen vorzubehalten. „Solange das Reich es als seine Aufgabe betrachtet, in Elsaß-Lothringen eigene Bahnen zu bauen und zu betreiben, werden ihm bezüglich der reichseigenen Linien auch die auf den Bau und Betrieb von Eisenbahnen sich beziehenden Hoheitsrechte erhalten bleiben müssen. Eine anderweitige Ordnung würde mit der dem Reiche zukommenden staatsrechtlichen Stellung nicht vereinbar sein, dieses vielmehr in die Stellung eines Konzessionärs des Landes herabdrücken und ihm die Erfüllung seiner Aufgaben erschweren.“[145]) Diese Erwägungen wurden der im § 24 des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911 getroffenen Regelung des reichsländischen Eisenbahnwesens zu Grunde gelegt; daneben wurde indessen auch das wesentliche Interesse berücksichtigt, daß die Landesbehörden naturgemäß „angesichts der großen Bedeutung der verkehrspolitischen Entscheidungen für die weitere wirtschaftliche Entwickelung des Landes“[146]) an einer Mitwirkung in Fragen des Eisenbahnwesens hatten. Die Interessen des Reichs und Elsaß-Lothringens wurden daher folgendermaßen miteinander in Einklang gebracht.

Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen, die dem öffentlichen Verkehr

[145]) Motive a. a. O. S. 21.
[146]) Motive a. a. O. S. 22.

dienen, dürfen nur vom Reiche oder mit dessen Zustimmung gebaut werden und die Ausübung der auf den Bau und den Betrieb der vom Reiche selbst gebauten oder betriebenen Eisenbahnen steht nur der Reichsverwaltung zu. Das Reich hat also im Reichslande das Eisenbahn-Monopol. Hierin ist zweifellos eines jener staatsrechtlichen Momente zu erblicken, bezüglich deren das Reichsland den Bundesstaaten, die die Eisenbahnhoheit abgesehen von den durch militärische Rücksichten bedingten Ausnahmen des Abschnittes VII der Reichsverfassung behalten haben, noch nicht gleichberechtigt zur Seite steht. Zwecks Berücksichtigung der elsaß-lothringischen Interessen wurde bestimmt, daß bei Meinungsverschiedenheiten über die vom Reiche auszuübenden Rechte zwischen der Reichs- und der Landesverwaltung der Bundesrat die Entscheidung zu treffen habe und ebenso ist die Reichsverwaltung gehalten, bei von ihr beabsichtigten Maßnahmen in Bezug auf den Bau neuer oder die Veränderung schon bestehender Eisenbahnen zunächst die Landesbehörden zu hören, sofern durch die geplanten Maßnahmen die Verkehrsinteressen des Landes berührt werden oder in den Geschäftsbereich der Landespolizei eingegriffen wird. Ebenso ist bei Entscheidungen über die Zulässigkeit von Enteignungen zum Zwecke der Anlage von Eisenbahnen zu verfahren; in den Entscheidungen muß festgestellt werden, daß dieselben nach Anhörung der Landesbehörden ergangen sind.

Sämtliche Bahnen in Elsaß-Lothringen sind demnach Reichseisenbahnen oder vom Reiche konzessionierte Betriebe. Die ersteren unterstehen der Generaldirektion der Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen zu Straßburg, die ihrerseits wieder von dem Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen ressortiert.

Ein weiteres Gebiet, dessen Regelung durch das Verfassungsgesetz für zweckmäßig gehalten wurde, ist das der Gleichberechtigung der religiösen Bekenntnisse in öffentlich-rechtlicher Beziehung. Auf Anregung der Reichstagskommission[147]) erfolgte die Einfügung einer Grundbestimmung über die religiösen Verhältnisse. Gemäß § 25 wurde das Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 3. 7. 1869 betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und

[147]) vgl. Motive zum Verfassungsgesetz S. 45.

staatsbürgerlicher Beziehung in Elsaß-Lothringen eingeführt. Nach dem Inhalt dieses Gesetzes bestehen keine aus der Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses hergeleitete Beschränkungen bürgerlicher oder staatsbürgerlicher Rechte mehr und wird insbesondere die Befähigung zur Mitgliedschaft in den verfassungswichtigen Körperschaften und zur Bekleidung öffentlicher Ämter vom religiösen Bekenntnis unabhängig gemacht.

Schließlich wurde noch eine verfassungsrechtliche Bestimmung über die Geschäftssprache der Behörden und öffentlichen Körperschaften und die Unterrichtssprache in den Schulen des Landes getroffen. Grundsätzlich ist gemäß § 26 die deutsche Sprache anzuwenden, doch wurden für Landesteile mit überwiegend französisch sprechender Bevölkerung Ausnahmen nach Maßgabe bereits früher erlassener gesetzlicher Bestimmungen (R. G. v. 31. 3. 1872 bezw. v. 12. 2. 1873) zugelassen. Die Entscheidung über die Zulassung solcher Ausnahmen trifft der Statthalter.

Eine vollkommene Neuordnung hat durch das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 das Gebiet der elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung erfahren d. h. der Gesetzgebung bezüglich derjenigen Materien, die nach den Bestimmungen der Reichsverfassung den Gliedstaaten vorbehalten waren. Während das Gesetz vom 2. Mai 1877 für die reichsländische Landesgesetzgebung einen doppelten Weg geschaffen hatte, indem sowohl vom Kaiser unter Zustimmung des Bundesrats und des Landesausschusses wie auch im Wege der Reichsgesetzgebung durch übereinstimmenden Beschluß des Bundesrats und des Reichstags Landesgesetze erlassen werden konnten, beseitigte das Verfassungsgesetz diesen Dualismus und schuf eine neue einheitliche und alleinige Form der Landesgesetzgebung. Es erhob sich infolgedessen die Frage, ob die bisher im Wege der Reichsgesetzgebung erlassenen Landesgesetze künftig von den neuen Organen der reichsländischen Landesgesetzgebung abgeändert und aufgehoben werden könnten oder ob hierfür der Bundesrat und der Reichstag auch weiterhin ihre Zuständigkeit behalten hätten. Nach den Motiven[148]) ist für die Entscheidung

[148]) vgl. Motive zum Verfassungsgesetz S. 11. Dort wird auch daraufhingewiesen, daß seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 2. Mai 1877 Landesgesetze nur

gesetzgebung berufenen Organe, des Bundesrats und des Landesausschusses die beiden Kammern des elsaß-lothringischen Landtags. maßgebend, ob die in den abzuändernden oder aufzuhebenden Gesetzen geregelten Materien zur Kompetenz der Reichsgesetzgebung gehören oder nicht. Dabei müsse von der Fiktion ausgegangen werden, daß Elsaß-Lothringen auf dem Gebiet der Gesetzgebung die Stellung eines Bundesstaates habe. Hieraus ergibt sich, daß eine scharfe Trennung zwischen den die innere Gesetzgebung Elsaß-Lothringens betreffenden Angelegenheiten und den reichsverfassungsmäßig der Reichsgesetzgebung unterliegenden Gegenständen vorgenommen und das Übergreifen der Kompetenz des Bundesrats und Reichstags auf die Landesgesetzgebung beseitigt wurde. Letztere wurde fortan von dem Kaiser unter Zustimmung der beiden Kammern des neugeschaffenen Landtags ausgeübt. Abgesehen von der Beseitigung des Vorbehalts zugunsten der Reichsgesetzgebung lag also eine weitere sehr wesentliche Änderung des bisherigen Rechtszustandes darin, daß der Bundesrat auch von der Mitwirkung bei dem Erlaß von elsaß-lothringischen Landesgesetzen im normalen Wege der Gesetzgebung (§ 1 des Gesetzes v. 2. 5. 1877) ausgeschlossen wurde.

Die zur Wahrung der Interessen des Reiches bei dem Zustandekommen der reichsländischen Landesgesetze erforderliche Garantie sehen die Motive[149]) im wesentlichen darin, daß nach den Bestimmungen des neuen Gesetzes der Kaiser den vorgelegten Gesetzentwürfen die Zustimmung versagen und damit jedes den Interessen des Reichs abträgliche Gesetz zu Fall bringen kann. Dem Kaiser werden durch § 5 bezüglich der Gesetzgebung die sich aus der allgemeinen monarchischen Prärogative ergebenden Befugnisse übertragen. Er hat also nicht nur das Recht der Gesetzesinitiative, der Ausfertigung und Verkündung der Gesetze, sondern auch das Recht der Sanktion. Er behielt also die bereits durch § 1 des Gesetzes vom 2. Mai 1877 begründete Rechtsstellung; dagegen traten an die Stelle der bisher zur Mitwirkung bei der Landes-

ganz vereinzelt im Wege der Reichsgesetzgebung erlassen worden sind. Vgl. hierzu ferner Bruck in Hirths Annalen 1911 S. 53; Fischbach i. Pr. Verw. Blatt 1911 S. 246; Heim S. 47; A. Schulze S. 45.

[149]) Motive a. a. O. S. 10.

gesetzgebung berufenen Organe, des Bundesrats und des Landesausschusses, die beiden Kammern des elsaß-lothringischen Landtags.

Die erste Kammer wurde in Anlehnung an den durch § 9 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 ins Leben gerufenen und durch § 27 des Verfassungsgesetzes wieder beseitigten Staatsrat[150]) gebildet; sie war nach der gelegentlich der Beratung des Gesetzentwurfes getanen Äußerung eines Kommissionsmitgliedes „lediglich ein Kompensationsobjekt der Regierung für die Ausschaltung des Bundesrats."[151]) In der Tat ergibt die Zusammensetzung der ersten Kammer, daß sie als Gegengewicht gegen etwa in der zweiten Kammer zu Tage tretende Bestrebungen, durch die die Interessen des Reichs gefährdet wurden, gedacht war. Obwohl dies in den Motiven nicht zum Ausdruck kommt, schuf die Regierung sich doch in der ersten Kammer eine weitere Sicherung gegen reichsfeindliche Tendenzen der eigentlichen elsaß-lothringischen Landesvertretung, der zweiten Kammer. In der Reichstagskommission wurde sogar behauptet, durch die Schaffung der ersten Kammer würden der Volksvertretung Rechte genommen. Die zweite Kammer werde weniger Rechte haben als der Landesausschuß.[152])

Die erste Kammer setzt sich aus drei Gruppen von Mitgliedern zusammen:[153])

1. aus solchen Mitgliedern, die kraft ihres Amts,
2. aus solchen, die kraft Wahl seitens einer bestimmten Körperschaft und
3. solchen, die kraft Ernennung durch den Kaiser auf Vorschlag des Bundesrats der Kammer angehören.

Die erste Gruppe umfaßt die jeweiligen Inhaber der höchsten kirchlichen Würden des Reichslandes und des Präsidiums des obersten Gerichts in Elsaß-Lothringen, nämlich die Bischöfe von Straßburg und Metz bezw. während der Sedisvakanz die Bistumsverweser, ferner den Präsidenten des Oberkonsistoriums der Kirche Augsburgischer Konfession und den Präsidenten des Synodalvorstandes der reformierten Kirche sowie den Präsidenten des Oberlandesgerichts zu Colmar, zählt im ganzen also 5 Mitglieder.

[150]) vgl. o. S. 51.

[151]) vgl. Kommissionsbericht (Nr. 1032 der Reichstags-Drucksachen) S. 20.

[152]) Kommissionsbericht a. a. O. S. 20, vgl. hierzu auch Supf S. 57, 58; v. Wesendonck S. 77; Heim S. 56.

[153]) vgl. § 6 des Verfassungsgesetzes v. 31. 5. 1911.

Zur zweiten Gruppe gehören die von der Universität Straßburg, den israelitischen Konsistorien, den kommunalen und sozialen Körperschaften, die der Vertretung der verschiedenen Berufsinteressen dienen, den Handelskammern, dem Landwirtschaftsrat und der Handwerkskammer, gewählten Vertreter. Im ganzen stellen die erwähnten Körperschaften 18 Mitglieder zur ersten Kammer, zu denen nach besonderer Bestimmung des Gesetzes noch 3 Vertreter des Arbeiterstandes hinzutreten, sobald durch Reichs- oder Landesgesetz eine Arbeitervertretung geschaffen ist, der die Wahl dieser Vertreter übertragen werden kann. Als Voraussetzungen des passiven Wahlrechts der Mitglieder dieser Gruppe bezeichnet das Verfassungsgesetz selbst die Reichsangehörigkeit und ein Alter von 30 Jahren; ferner müssen die zu Wählenden in Elsaß-Lothringen ihren Wohnsitz haben. Im übrigen regelt sich die Wahl dieser Mitglieder der ersten Kammer nach Maßgabe der Wahlordnung für die Wahlen zur ersten Kammer des Landtags für Elsaß-Lothringen v. 15. 8. 1911 (Ges. Bl. für Elsaß-Lothringen 1911 S. 59).

Schließlich gibt es noch eine dritte Gruppe von Mitgliedern der ersten Kammer, die vom Kaiser auf Vorschlag des Bundesrats ernannt werden. Auch diese müssen in Elsaß-Lothringen wohnende Reichsangehörige sein, ihre Zahl ist durch eine Höchstgrenze beschränkt; sie darf die Summe der Mitglieder der beiden ersten Gruppen, also 23 bezw. 26 nicht übersteigen. Es besteht aber keine verfassungsmäßige Verpflichtung für Kaiser und Bundesrat, diese Anzahl von Sitzen vollständig zu vergeben.

Die Gesamtzahl der Mitglieder der ersten Kammer schwankt also zwischen 23 (26) und 46 (52).

Die Legislaturperiode der Mitglieder der ersten Gruppe dauert solange an, als sie das Amt, kraft dessen sie die Mitgliedschaft besitzen, innehaben; die der zweiten und dritten Gruppe beträgt fünf Jahre vom Tage der amtlichen Mitteilung ihrer Wahl bezw. Ernennung an; vor diesem Zeitpunkt erlischt sie, wenn die erste Kammer aufgelöst wird sowie wenn die erwähnten gesetzlichen Voraussetzungen für die Berufung fortfallen.

Das eigentliche konstitutionelle Element innerhalb der elsaß-lothringischen Volksvertretung ist die zweite Kammer des Landtags. Sie ist aus dem Landesausschuß hervorgegangen und successor des-

selben, unterscheidet sich aber insofern von ihm, als sie auf einer wesentlich breiteren Basis aufgebaut ist. Das aktive Wahlrecht ist nicht mehr auf gewisse kommunale Körperschaften beschränkt und indirekt, sondern grundsätzlich allgemein und direkt.

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die zweite Kammer finden sich zum Teil im Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911, zum Teil in einem besonderen Reichsgesetz „über die Wahlen zur zweiten Kammer des Landtages für Elsaß-Lothringen" vom 31. Mai 1911. Dieses Gesetz ist nach dem Standpunkt der Motive als ein im Wege der Reichsgesetzgebung erlassenes Landesgesetz anzusehen,[154]) kann also im Wege der Landesgesetzgebung abgeändert werden. Die gesamten Vorschriften über die zweite Kammer sind dem Reichsstaatsrecht nachgebildet und vielfach wörtlich den entsprechenden Bestimmungen der Reichsverfassung über den Reichstag und dem Reichstagswahlgesetz entlehnt.

Die zweite Kammer zählt 60 Abgeordnete, die nach der Verfassung Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden sind. Sie werden nach Maßgabe des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1911 in allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlen gewählt. Als Voraussetzungen des aktiven Wahlrechts werden erfordert Reichsangehörigkeit, ein Lebensalter von 25 Jahren und drei- bezw. in gewissen Fällen einjähriger Wohnsitz in Elsaß-Lothringen. Zur Wählbarkeit ist erforderlich dreijährige Reichsangehörigkeit, dreijähriger Wohnsitz in Elsaß-Lothringen, Entrichtung von direkten Staatssteuern und ein Lebensalter von 30 Jahren. Ferner steht sowohl das aktive wie das passive Wahlrecht nur den männlichen Einwohnern Elsaß-Lothringens zu. Die Bestimmungen über das Ruhen der Wahlberechtigung und den Ausschluß von der Wahlberechtigung und der Wählbarkeit entsprechen im allgemeinen den Bestimmungen des Reichstagswahlgesetzes. Eine Abweichung besteht insofern, als in Elsaß-Lothringen auch diejenigen Personen von der Wahl ausgeschlossen sind, die bei Abschluß der Wählerliste mit den für die beiden letzten Rechnungsjahre fälligen direkten Staatssteuern oder Gemeindeabgaben schuldhafter Weise im Rückstand sind. Diese Bestimmung

[154]) vgl. Motive S. 15.

ist darauf zurückzuführen, daß der elsaß-lothringische Landtag ein der Volksvertretung der Bundesstaaten entsprechendes Parlament des Reichslandes ist, während der Reichstag die Vertretung des gesamten deutschen Volkes darstellt, und die Bundesstaaten und Elsaß-Lothringen direkte Staatssteuern erheben, das Reich dagegen nicht. In demselben Sinne ist auch das Erfordernis der Entrichtung direkter Staatssteuern für die Wählbarkeit zu verstehen.

Die Modalitäten des Wahlverfahrens regelt außer dem Wahlgesetz die Kaiserliche Verordnung vom 3. Juli 1911. Sie entsprechen fast in allen Einzelheiten dem Reichstagswahlrecht. Als Besonderheiten des reichsländischen Rechts müssen jedoch erwähnt werden die Bestimmungen über den Instanzenzug bei Einwendungen gegen die Richtigkeit der Wählerlisten,[155]) über den Wahltag, der ein Sonntag sein muß, und über die Nachwahl. Nach Reichstagswahlrecht findet Stichwahl statt, wenn bei der Wahl eine absolute Stimmenmehrheit sich nicht herausstellt.[156]) Das Verfassungsgesetz selbst bestimmt, daß die Hauptwahlen gleichzeitig für sämtliche Abgeordnete an einem Tage stattfinden, der durch Verordnung des Statthalters festgesetzt und im Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen bekannt gemacht wird.

Die Legislaturperiode der Abgeordneten der zweiten Kammer beträgt fünf Jahre, die von dem Tage der allgemeinen Wahlen ab berechnet werden.

Der konstitutionelle Charakter der zweiten Kammer kam in der Bestimmung des § 10 Abs. 2 des Verfassungsgesetzes zum Ausdruck, derzufolge ein Mitglied der zweiten Kammer, das ein besoldetes Reichs- oder Staatsamt annimmt oder im Reichs- oder Staatsdienst in ein Amt eintritt, mit dem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, Sitz und Stimme verlor und beides nur durch neue Wahl wieder erlangen konnte. Diese Bestimmung entspricht fast wortgetreu der Vorschrift des Art. 21 R. V. bezüglich der Reichstagsabgeordneten.

---

[155]) Die erste Instanz bildet der Bürgermeister in Gemeinschaft mit zwei Gemeinderatsmitgliedern, die zweite das Amtsgericht, die dritte das Landgericht (vgl. § 5 des Wahlgesetzes v. 31. Mai 1911).

[156]) vgl. § 12 des Reichstagswahlgesetzes v. 31. Mai 1869.

Sämtliche Landtagsabgeordnete genießen als solche das Recht der strafrechtlichen Immunität (§§ 20, 21); sie erhalten Diäten nach näherer Maßgabe des § 22 und bedürfen, sofern sie Beamte sind, keines Urlaubs zum Eintritt in den Landtag (§ 10 Abs. 1). Abgesehen von diesen dem Reichstagsrecht analogen Bestimmungen gelten für den elsaß-lothringischen Landtag folgende Besonderheiten:

a) Über Einsprüche gegen Gültigkeit der Wahlen der Landtagsmitglieder entscheidet nicht das Parlament selbst (wie der Reichstag bezüglich der Wahlen seiner Mitglieder, vgl. Art. 27), sondern der oberste Verwaltungsgerichtshof, bis zu dessen Errichtung ein Senat des Oberlandesgerichts zu Colmar. Auch die Kammern selbst haben das Recht, eine Entscheidung dieses Gerichts herbeizuführen, wenn Zweifel darüber entstehen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen der Mitgliedschaft bei einem ihrer Mitglieder vorhanden sind. Zu diesem Zwecke werden jeder Kammer die abgeschlossenen Akten über die Wahlen ihrer Mitglieder vorgelegt (§ 9). Als Grund für diese abweichende Regelung des Wahlprüfungsverfahrens geben die Motive des Verfassungsgesetzes an, „daß die Prüfung der Wahlen" (der Mitglieder des bisher bestehenden Landesausschusses) „durch eine richterliche, den Parteikämpfen entrückte Behörde sich in Elsaß-Lothringen bewährt habe, sodaß kein Anlaß bestehe, von dieser Einrichtung abzugehen."[157])

b) Die Mitglieder des Landtages dürfen die sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Rechte erst ausüben, nachdem sie bei ihrem Eintritt in die Kammer Gehorsam der Verfassung und Treue dem Kaiser geschworen haben (§ 14). Diese Bestimmung „entspricht dem bisherigen Rechtszustande."[158]) „Auf die Eidesleistung kann umsoweniger verzichtet werden, als die sechs größten Bundesstaaten ebenfalls von den Mitgliedern beider Kammern die Leistung eines Verfassungseides verlangen."[159])

c) Niemand kann Mitglied beider Kammern sein (§ 19 Abs. 2).

[157]) vgl. Motive S. 16.

[158]) vgl. o. S. 53.

[159]) vgl. Motive S. 18.

Wie im allgemeinen bezüglich der persönlichen Verhältnisse der einzelnen Mitglieder lehnt sich die elsaß-lothringische Verfassung auch bezüglich der die Kammern und den Landtag als Gesamtheit betreffenden Bestimmungen an die Reichsverfassung an. Dies gilt im allgemeinen für das Recht des Kaisers, die Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung der Kammern vorzunehmen, für die höchste Dauer (30 Tage) und Nichtwiederholung einer Vertagung während derselben Sitzungsperiode, für den Erlaß der Geschäftsordnungen der beiden Kammern,[160]) für die Wahl des Präsidiums, für die Öffentlichkeit der Verhandlungen und Straffreiheit wahrheitsgetreuer Berichte über dieselben, für die Beschlußfassung und schließlich auch für das Recht der Regierungsvertreter, jederzeit den Verhandlungen der Kammern, selbst der Abteilungen und Kommissionen derselben beizuwohnen und jederzeit das Wort zu ergreifen.[161]) Eine Abweichung besteht bezüglich der Auflösung beider Kammern, die in Elsaß-Lothringen dem Kaiser allein zusteht (§ 11 Abs. 1). Diese Sonderbestimmung beruht darauf, daß die Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen dem Kaiser gemäß § 1 des Verfassungsgesetzes generell übertragen ist, während sie im Reiche grundsätzlich dem Bundesrat zusteht. Ferner werden beide Kammern des elsaß-lothringischen Landtages als Bestandteile derselben Körperschaft stets gleichzeitig berufen, eröffnet, vertagt und geschlossen (§ 11 Abs. 2).

Über die rechtliche Natur des Landtags sind ähnliche Meinungsverschiedenheiten entstanden wie über die Rechtsnatur des Landesausschusses. Die Vertreter der Staatstheorien sehen den Landtag als Organ des reichsländischen Staates an, die Gegner halten ihn entweder für die Vertretung eines Kommunalverbandes höherer Ordnung oder für ein Organ des Reiches. Mit Recht weist Nelte[162]) darauf hin, daß der Ausgangspunkt der rechtlichen Untersuchung über die Natur des Landtags die Entscheidung der

---

[160]) Solche sind von den Kammern in den Plenarsitzungen v. 21. u. 22. Dezember 1911 angenommen worden; über den wesentlichen Inhalt vgl. Fischbach S. 123 ff.

[161]) vgl. §§ 11. Abs. 1 u. 3, 12, 13, 15, 17, 18 des Gesetzes v. 31. Mai 1911 mit den Artikeln 12, 13, 25, 26, 27, Satz 2, 22, 9, der Reichsverfassung.

[162]) Nelte, Das neue Verfassungsgesetz für Elsaß-Lothringen (im Archiv des öffentlichen Rechts) 1911 S. 68 ff.

rechtlichen Natur Elsaß-Lothringens sein müsse und daß in dieser Entscheidung der Kernpunkt der Frage liege. Während Nelte aber infolgedessen unter dem Eindruck der durch das Verfassungsgesetz bewirkten Umgestaltung des elsaß-lothringischen Verfassungsrechts, insbesondere der elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung und der Bundesratsvertretung, seinen offenbar bisher behaupteten Standpunkt in der Frage der Rechtsnatur des Reichslandes zugunsten der Staatsnatur desselben ändert und demnach auch folgerichtig den Landtag nicht mehr als Organ des Reichs betrachten kann, bleibt Heim[163]) zwar dabei, daß Elsaß-Lothringen nach wie vor kein Staat sei, der Landtag aber dennoch Organ des Reichslandes sei. „Den Landtag als — unmittelbares — Reichsorgan zu bezeichnen, hieße den tatsächlichen Verhältnissen Zwang antun." Diese Auffassung ist unhaltbar; der Landtag hat ebenso wie der Landesausschuß, nur noch in bedeutend erweitertem Maße und in größerer Selbständigkeit Funktionen zu erfüllen, die über die Obliegenheiten einer Kommunal- oder Provinzialvertretung weit hinausgehen und nur einem unmittelbaren Staatsorgan zustehen können. Entweder ist er also Organ des elsaß-lothringischen Staates oder, wenn das Vorhandensein eines solchen geleugnet wird, Organ des Reiches. Inwiefern im letzten Falle der Landtag nicht unmittelbares Reichsorgan sein kann, ist nicht einzusehen. Da das Reich, wie noch darzulegen sein wird,[164]) auch nach dem Erlaß des Verfassungsgesetzes die Staatshoheit in Elsaß-Lothringen allein besitzt, muß der Landtag seiner Kompetenz wegen als unmittelbares Organ des Reiches bezeichnet werden.[165])

Die wesentlichste Aufgabe des Landtags liegt abgesehen von dem Recht, Interpellationen an die Regierung zu richten und Petitionen der Regierung zu überweisen, in der Mitwirkung bei der Gesetzgebung. Dieser Umstand berechtigte die Behandlung der staatsrechtlichen Verhältnisse des Landtags im Zusammenhang mit der Neuregelung der Gesetzgebung und als Faktor derselben.

---

[163]) Heim S. 12 ff.

[164]) vgl. u. S. 90, 91.

[165]) Ebenso u. a. Schalfejew S. 83; Scheibel S. 34; v. Wesendonck S. 81; Supf S. 54; andere Ansicht z. B. Heim S. 13; Rehm S. 8; Nelte a. a. O. S. 68 ff.

Der Gang der Landesgesetzgebung (§ 5) ist grundsätzlich folgender: Die Gesetzesinitiative steht dem Kaiser und jeder der beiden Kammern zu (§ 16 Abs. 1). Der Statthalter ist zur Einbringung einer Gesetzesvorlage im Landtage nur mit besonderer kaiserlicher Ermächtigung befugt.[166]) Gesetzesvorschläge, welche durch eine der beiden Kammern oder durch den Kaiser verworfen sind, dürfen in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden (§ 16 Abs. 2). Durch übereinstimmenden Beschluß des Kaisers und beider Kammern kommt alsdann ein „sanktionsfähiger Gesetzentwurf" zustande.[167]) Das Recht des eigentlichen Gesetzesbefehls steht dem Kaiser zu als demjenigen Organ des Reiches, das in Elsaß-Lothringen zur Ausübung der Staatsgewalt berufen ist. Das Gesetz kommt also erst mit der Sanktion durch den Kaiser zustande. Der Kaiser fertigt ferner die Gesetze aus und ordnet ihre Verkündigung an; die Ausfertigung fällt mit der Sanktion zusammen und besteht in der Unterzeichnung der Gesetzesurkunde unter Gegenzeichnung des Statthalters. Die Veröffentlichung der Gesetze erfolgt im Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen; die verbindliche Kraft beginnt regelmäßig mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablauf desjenigen Tages, an dem das betreffende Stück des Gesetzblattes für Elsaß-Lothringen in Straßburg ausgegeben ist.

Abweichendes ist bestimmt bezüglich der alljährlichen gesetzlichen Feststellung des Landeshaushalts-Etats. Die betreffenden Gesetzentwürfe müssen zuerst der zweiten Kammer vorgelegt werden; bei der Beratung derselben darf diese im Entwurf nicht vorgesehene Ausgaben oder die Erhöhung vorgesehener Ausgabeposten nur mit Zustimmung der Regierung einsetzen. Ist der Etat von der zweiten Kammer angenommen, so geht er an die erste Kammer, die ihn im ganzen annimmt oder ablehnt.[168]) Steuern und Abgaben für die Staatskasse dürfen nur erhoben werden, soweit sie in den Haushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind. Soweit die sich aus diesen

[166]) Laband 5. Aufl. II S. 260.

[167]) Laband a. a. O. S. 261.

[168]) vgl. hiermit die Bestimmungen der Preußischen Verfassungsurkunde Art. 62 Abs. 3.

letzteren ergebenden Einnahmen nicht ausreichen, ist es jedoch der Regierung nach dem Ablauf eines Etatsjahres bis zum Inkrafttreten des neuen Etatsgesetzes gestattet, zur Deckung der dringendsten Bedürfnisse (Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen der Landeskasse, Fortführung von Bauten, Erhaltung und Fortführung gesetzlich bestehender Einrichtungen) Schatzanweisungen auszugeben. „Die Gefährlichkeit eines sogenannten Budgetkonfliktes wird dadurch in erheblichem Maße verringert.“[169])

Die Verfassung des Reichslandes kennt schließlich auch noch ein besonderes Verordnungsrecht des Kaisers, das dem Art. 63 der preußischen Verfassungsurkunde nachgebildet ist. Von dem kaiserlichen Verordnungsrecht des § 8 des Gesetzes v. 25. Juni 1873[170]) unterscheidet sich die Bestimmung des § 23 des Verfassungsgesetzes dadurch, daß sie als Voraussetzung die drohende Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder die notwendige Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes erfordert. Es handelt sich also um ein Notverordnungsrecht, dessen Ausübung übrigens nur erfolgen darf, während der Landtag nicht versammelt ist. Die auf Grund desselben erlassenen Bestimmungen müssen dem Landtag bei seinem nächsten Zusammentreten zur Genehmigung vorgelegt werden. Bei Verweigerung derselben treten die Verordnungen außer Kraft. Versagt nur eine der beiden Kammern die Genehmigung, so dauert die provisorische Kraft der Notstandsverordnung fort, sie kann aber durch kaiserliche Verordnung wieder aufgehoben werden.[171]) Die Notstandsverordnungen können, da sie Gesetzeskraft besitzen, elsaß-lothringische Landesgesetze abändern oder außer Kraft setzen, nicht aber Reichsgesetze, also auch nicht die reichsländische Verfassung selbst. „Die Kompetenzgrenze für die Notstandsverordnungen deckt sich vollkommen mit der für die formellen Landesgesetze festgesetzten.“[172])

Die völlige Neuordnung und Zusammensetzung des elsaß-lothringischen Verfassungsrechts in dem Gesetze vom 31. Mai 1911 erforderte die Aufhebung einer Anzahl von staatsrechtlichen Be-

[169]) Laband 5. Aufl. II S. 263.

[170]) vgl. o. S. 30 ff.

[171]) vgl. Laband 5. Aufl. II S. 264.

[172]) Heim S. 107; ebenso Laband a. o. O. S. 263; Fischbach S. 142.

stimmungen, die entweder durch die Neuregelung überholt oder in das Verfassungsgesetz aufgenommen waren. Infolgedessen wurde durch § 27 des Verfassungsgesetzes eine Reihe von Bestimmungen des bisherigen Rechts außer Kraft gesetzt. So fielen insbesondere fort die provisorischen Bestimmungen (§§ 3, 4) des Vereinigungsgesetzes vom 9. 6. 1871 bezüglich der Ausübung der Staatsgewalt und der Gesetzgebung (ersetzt durch § 1 ff., § 5 des Verfassungsgesetzes), § 10 Abs. 2 des Verwaltungsgesetzes vom 30. Dezember 1871 über das Truppenverwendungsrecht des Oberpräsidenten bezw. Statthalters (ersetzt durch § 2 Abs. 2 Satz 2 V. G.), das Verordnungsrecht des Kaisers nach dem Gesetz vom 25. Juni 1873 (erledigt durch die Neuordnung der Gesetzgebung [§ 5] und das besondere Notverordnungsrecht [§ 23] des Verfassungsgesetzes), das Gesetz betr. die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen vom 2. Mai 1877 und damit im Zusammenhang der kaiserliche Erlaß vom 29. Oktober 1874 und die §§ 12 bis 21 des Reichsgesetzes vom 4. Juli 1879,[173]) da die Landesgesetzgebung auf eine völlig neue Grundlage gestellt wurde, und schließlich auch diejenigen Bestimmungen des Reichsgesetzes vom 4. Juli 1879, die sich auf die Stellung des Statthalters, die Entsendung der Bundesratskommissare, die Verhältnisse des Staatsrats und das Inkrafttreten der Gesetze bezogen (ersetzt durch Art. I, Art. II, §§ 1 bis 4 und Art. III Satz 1 V.-G.). Demnach blieben von den bisherigen Reichsgesetzen im wesentlichen nur die Bestimmungen über die Einführung der Reichsverfassung, die Zahl der von Elsaß-Lothringen in den Reichstag zu entsendenden Abgeordneten und deren Wahl, die Gliederung des Verwaltungsapparates und die rechtlichen Verhältnisse der Beamten sowie die Einteilung des Ministeriums und über den Kaiserlichen Rat in Kraft.

Das Verfassungsgesetz enthielt endlich im Art. III Bestimmungen über den Zeitpunkt seines Inkrafttretens, die bereits erörtert sind.[174]) Daneben wurde durch Art. III die Aufhebung oder Abänderung des Verfassungsgesetzes nur im Wege der Reichsgesetzgebung für

---

[173]) Gemäß § 28 V. G. ist dort, wo in den aufrecht erhaltenen Gesetzen und Verordnungen vom Landesausschuß die Rede ist, die zweite Kammer zu verstehen.

[174]) vgl. o. S. 61.

zulässig erklärt, das Reich behielt sich also auf Grund seiner Staatshoheit in Elsaß-Lothringen die alleinige Regelung aller verfassungsrechtlichen Fragen vor. Hierin kommt klar zum Ausdruck, daß das Reichsland nicht zum Staat erhoben werden sollte. Auf die Bedeutung dieses Umstandes wird noch zurückzukommen sein.

3. Die Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat.

Während Art. II des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911 die eigentliche Landesverfassung für Elsaß-Lothringen enthält, regelt Art. I die Stellung des Landes im Verhältnis zum Reiche und als organischen Teils desselben. Das Reichsland erhielt das längst begehrte Stimmrecht im Bundesrat, freilich unter Einschränkungen, die den Wert desselben sehr herabsetzen mußten[175]). Die Reichsregierung hatte, wie bereits weiter oben erwähnt,[176]) ursprünglich nicht die Absicht, über die Bestimmung des § 7 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 hinauszugehen, die lediglich die in das Belieben des Statthalters gestellte, also rein fakultative Entsendung von Kommissaren mit beratender Stimme vorsah. Sie hatte für diese ablehnende Haltung gute Gründe. Nicht nur war es staatsrechtlich ein Widersinn, daß Elsaß-Lothringen in der Vertretung der Bundesmitglieder d. h. der Bundesstaaten Stimmrecht erhalten sollte, obwohl von seiten der Regierung während der ganzen Dauer der staatsrechtlichen Entwickelung jederzeit der Reichslandscharakter Elsaß-Lothringens besonders betont und dem Lande somit die Eigenschaft eines selbständigen Staatswesens aberkannt war,[177])

---

[175]) vgl. Weiß in Gesetz und Recht 1911 S. 56 („Utrappe ohne Inhalt").

[176]) vgl. o. S. 60.

[177]) vgl. z. B. Fischbach S. 39; Laband 5. Aufl. II S. 255; A. Schulze S. 18; Heim S. 23; Scheibel S. 46; Schalfejew S. 49 u. a. m.; vgl. auch Reichstagskommissionsbericht Nr. 1032 S. 16. Ferner weist bereits von Seydel in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1872, S. 255 darauf hin, daß die Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat „im höchsten Grade unlogisch" sei, denn „die zu Vertretenden, die Souveräne des Landes, die deutschen Souveräne, sind dort schon vertreten." A. A. Arndt, Reichsverfassung S. 105 Anm. 1, „da das Staatsrecht nicht nach theoretischen Prinzipien und Doktrinen, sondern nach den konkreten Bedürfnissen und Verhältnissen einzurichten ist."

sondern es lagen auch schwerwiegende Bedenken politischer Art vor, die mit Erfolg gegen die Verleihung des Stimmrechts geltend gemacht werden konnten. Vor allem wurde eine Verschiebung des Machtverhältnisses zugunsten Preußens befürchtet; ferner verursachte die Frage der Instruktion der dem Reichslande zuzuerkennenden Stimmen Schwierigkeiten, da sie normalerweise seitens des die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ausübenden Kaisers, der ja auch gleichzeitig König von Preußen war, hätte erfolgen müssen.[178])

Die Haltung der ganz überwiegenden Mehrheit der Reichstagsmitglieder in der Kommission bewog schließlich die Regierung, ihren grundsätzlich ablehnenden Standpunkt aufzugeben. Ein von verschiedenen Seiten gemachter Kompromißvorschlag,[179]) Elsaß-Lothringen das Stimmrecht nur in wirtschaftlichen Angelegenheiten zuzugestehen, konnte allerdings aus praktischen Erwägungen nicht als Grundlage der Einigung zwischen der Regierung und den Kommissionsmitgliedern dienen; es war nicht möglich, die Grenze mit der für die praktische Ausübung des Stimmrechts in diesem Falle unentbehrlichen Klarheit zu ziehen. Man entschloß sich also, grundsätzlich Elsaß-Lothringen drei Stimmen im Bundesrat mit allgemeiner Wirkung zuzugestehen; die politischen Bedenken wurden durch sehr umfangreiche Sicherungen ausgeglichen, die juristischen Schwierigkeiten durch eine Fiktion ziemlich souverän beseitigt.

Die Verleihung des Stimmrechts an Elsaß-Lothringen (Art. I des Gesetzes vom 31. Mai 1911) stellte eine Abänderung des Reichsverfassungsrechts dar und wurde daher mit Recht durch Einfügung eines Art. 6a in die Reichsverfassung bewirkt. Zufolge dieser neuen Bestimmung der Reichsverfassung führt Elsaß-Lothringen im Bundesrat drei Stimmen, solange die Vorschriften im Art. II § 1, § 2 Abs. 1 und 3 des Gesetzes über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911 in Kraft sind. In der in dem Nebensatz enthaltenen Beschränkung liegt eine der bereits erwähnten politischen Sicherungen. Unbedingte Voraussetzung des Stimmrechts ist, daß der Kaiser im Reichslande die Staatsgewalt ausübt, daß

---

[178]) vgl. Kommissionsbericht S. 11. ff; Heim S. 23; A. Schulze S. 19 u. a. m.

[179]) vgl. Kommissionsbericht S. 16. Fischbach i. Preuß.-Verw.-Blatt 1911 S. 246; A. Schulze S. 17.

an der Spitze der Landesregierung ein vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers ernannter Statthalter steht und daß dieser die Bevollmächtigten zum Bundesrat ernennt und instruiert. Jede Abänderung[180]) dieser in der elsaß-lothringischen Verfassung festgelegten Grundsätze würde den Art. 6a der Reichsverfassung zu Fall bringen. Aus diesem Grunde muß man auch zu dem Schluß kommen, daß die Abänderung der §§ 1, 2 Abs. 1 und 3 des Art. II des Gesetzes vom 31. Mai 1911, die durch Art. III Satz 2 desselben Gesetzes der Reichsgesetzgebung vorbehalten ist, nur nach Maßgabe des Art. 78 Abs. 1 der Reichsverfassung erfolgen kann. Wenn auch die erwähnten Bestimmungen selbst nicht als Bestandteil der Reichsverfassung anzusehen sind, so würde doch ihre Abänderung notwendig die Aufhebung eines Teils der Reichsverfassung nach sich ziehen und kann daher nur mit der qualifizierten Mehrheit des Art. 78 Abs. 1 R.-V. zustande kommen.[181]) Die äußere Form eines die Reichsverfassung ändernden Gesetzes ist dagegen nicht erforderlich.[182])

Der Vorbehalt zugunsten der Aufrechterhaltung der Hauptgrundsätze der elsaß-lothringischen Verfassung beruht im wesentlichen auf der politischen Erwägung, daß die Staatsgewalt des Reiches in Elsaß-Lothringen und die Ausübung derselben durch die Organe des Reiches in der durch das Verfassungsgesetz gefundenen Form unter allen Umständen zu erhalten sei, und richtete sich somit generell gegen alle etwaigen Versuche, die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes grundsätzlich zu ändern. Anderer, aber ebenfalls politischer Natur waren die Bedenken, die von der Verleihung der Bundesratsstimmen an Elsaß-Lothringen eine unerwünschte Verstärkung des preußischen Einflusses im Bundesrat befürchten

[180]) Nach Laband (5. Aufl. II. S. 239) kommen nur die beiden Fälle in Frage, daß Elsaß-Lothringen entweder dem preußischen Staat einverleibt oder unter mehrere Bundesstaaten verteilt wird. Es sind aber darüber hinaus sehr wohl Fälle denkbar, die u. E. eine Außerkraftsetzung der §§ 1, 2 Abs. 1. u. 3. im Sinne des Art. 6a R. V. darstellen würden, z. B. wenn Elsaß-Lothringen, ohne der Staatsgewalt des Reiches entzogen zu werden, Republik würde oder an Stelle des Statthalters ein anderes Regierungsorgan treten würde. Weitere derartige Fälle s. bei Rehm S. 32.

[181]) Ebenso Fischbach S. 39; Heim S. 20; von Wesendonck S. 66; a. A. Nelte im Archiv des öffentlichen Rechts 1911 S. 66, 67.

[182]) Heim S. 19, 20.

ließen. Dieser Möglichkeit suchte man auf doppelte Weise zu begegnen.

Zunächst wurde das Recht, die elsaß-lothringischen Bevollmächtigten zum Bundesrat zu ernennen und zu instruieren, nicht dem Kaiser, der als das die Staatsgewalt ausübende Organ des Reiches in erster Linie dazu berufen gewesen wäre, sondern dem Statthalter übertragen und zwar, da es sich um eine innere Angelegenheit Elsaß-Lothringens handelte, durch die eigentliche reichsländische Verfassung (Art. II § 2 Abs. 3 des Gesetzes vom 31. Mai 1911). Auf diese Weise hoffte man eine größere Selbständigkeit des Reichslandes bezüglich des Stimmrechts zu begründen. Es ist indessen mit Recht vielfach bezweifelt worden,[183]) ob dieser Zweck durch die erwähnte Bestimmung wirklich erreicht worden ist. Der Statthalter ist ein Beamter des Kaisers, der von diesem jederzeit abberufen werden kann; es war daher wenig wahrscheinlich, daß ein Statthalter die elsaß-lothringischen Bevollmächtigten in antipreußischem Sinne instruieren würde. „Der Statthalter wäre am längsten Statthalter gewesen, der seine Bundesratsbevollmächtigten gegen Preußen stimmen ließe."[184])

Besser geeignet, eine Machtverschiebung im Bundesrat zugunsten Preußens zu verhindern, war die Klausel im Art. 6 a Abs. 2 R.-V., daß die elsaß-lothringischen Stimmen nicht gezählt werden sollten, wenn die Präsidialstimme nur durch den Hinzutritt dieser Stimmen die Mehrheit für sich erlangen würde oder bei Stimmengleichheit den Ausschlag zu geben hätte (sog. „Preußenklausel"). Durch diese Bestimmung wurde erreicht, daß die preußische Regierung kein Interesse an einer Beeinflussung der elsaß-lothringischen Stimmen haben konnte.[185]) Freilich lag hierin auch gleichzeitig eine bedeutende Wertminderung des reichsländischen Bundesratsstimmrechts.[186])

[183]) Laband 5. Aufl. II S. 237; Schalfejew S. 51; Weiß in Gesetz und Recht 1911 S. 156. In der Kommission sagte ein Mitglied, daß, solange Elsaß-Lothringen nicht selbständiger Bundesstaat sei, die selbständige Instruktion der Stimmen nicht gewährleistet sei (vgl. Komm. Ber. S. 14).

[184]) Prinz zu Schönaich-Carolath im preuß. Herrenhause (nach Weiß in Gesetz und Recht 1911 S. 156).

[185]) vgl. Laband 5. Aufl. II S. 238; Rehm S. 34; Heim S. 25; A. Schulze S. 19, 20; Fischbach S. 41.

[186]) vgl. Laband a. a. O. S. 239.

Ebenfalls auf politischen Erwägungen beruht schließlich der Ausschluß Elsaß-Lothringens von der Abstimmung über Änderungen der Reichsverfassung. Diese Klausel wurde in der Kommission von dem Vertreter der Regierung damit begründet, daß „Elsaß-Lothringen an der Vereinbarung der Reichsverfassung nicht mitgewirkt habe, hauptsächlich aber mit Rücksicht auf die drei Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg, die zusammen ebenso wie Preußen nach dem Sinn der Reichsverfassung die Möglichkeit haben sollten, durch ihr Votum jede Verfassungsänderung zu hindern."[187]) Es ist nicht recht ersichtlich, inwiefern diese Möglichkeit erschwert worden wäre, wenn Elsaß-Lothringen bei Verfassungsänderungen hätte mitstimmen dürfen; gemeint war wahrscheinlich, daß damit ein Teil des Vorsprungs aufgegeben worden wäre, den die drei Königreiche insofern vor den kleinen Bundesstaaten voraus hatten, als bisher mindestens acht derselben sich vereinigen mußten, um die für die Verhinderung einer Verfassungsänderung gemäß Art. 78 Abs. 1 R.-V. erforderlichen 14 Stimmen aufzubringen.[188]) Der Hinweis auf die Nichtbeteiligung des Reichslandes bei der Entstehung der Reichsverfassung scheint wenig stichhaltig für die Begründung des Ausschlusses vom Stimmrecht im Bundesrat bei Abstimmungen über Änderungen der Reichsverfassung; würde man mit dieser Begründung auch beim Hinzutritt eines neuen Bundesstaates z. B. Deutsch-Oesterreichs zum Reiche dem neuen Bundesmitglied das Stimmrecht in so wichtigen Angelegenheiten versagen? Das ist kaum anzunehmen. Der eigentliche Grund der sogen. Verfassungsklausel des Art. 6a R.-V. ist also wohl darin zu suchen, daß einer selbständigen elsaß-lothringischen Politik noch nicht die im Interesse des Reiches erforderliche Zuverlässigkeit zugetraut wurde. Die durch diese Bedenken veranlaßte Beschränkung des elsaß-lothringischen Bundesratsstimmrechts setzte den politischen Wert desselben naturgemäß ebenfalls wesentlich herab. So war es eine notwendige Folge der Verfassungsklausel, daß Elsaß-Lothringen gegebenenfalls nicht einmal berechtigt gewesen wäre,

[187]) Kommissionsbericht S. 11.
[188]) vgl. Rehm S. 33.

über die gänzliche Wiederaufhebung seines Stimmrechts mitzustimmen, da dasselbe in einem Artikel der Reichsverfassung enthalten war.[189])

Abgesehen von den politischen Bedenken, die allerdings hauptsächlich die zögernde Haltung der Regierung in der Frage der Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat veranlaßt hatten, waren die staatsrechtlichen Schwierigkeiten zu überwinden, die sich aus dem Eintritt eines Nichtstaates in den Bundesrat notwendig ergaben. Man half sich mit der Fiktion, daß das Reichsland im Sinne des Art. 6 Abs. 2 und der Art. 7 und 8 der Reichsverfassung als Bundesstaat gelte (Art. 6a R.-V. Abs. 3). Hiernach können also insbesondere so viel elsaß-lothringische Bevollmächtigte zum Bundesrat ernannt werden, wie das Reichsland Stimmen führt, also drei. Ferner ist Elsaß-Lothringen berechtigt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und kann schließlich auch in den Ausschüssen nach Maßgabe des Art. 8 R.-V. Sitz und Stimme erlangen. Das Vorschlagsrecht steht dem Kaiser zu, da es dem Statthalter nicht besonders übertragen ist und also bei derjenigen Instanz verbleibt, der die Ausübung der Staatsgewalt tatsächlich zuerkannt ist. Weil es sich bei der Einbringung von Vorschlägen um Reichs-, nicht Landesangelegenheiten handelt, bedarf der Kaiser der Zustimmung des Reichskanzlers, nicht des Statthalters.[190])

Bei den Verhandlungen der Kommission wurde hervorgehoben, daß es von besonderem Werte sei, daß Elsaß-Lothringen in den Ausschüssen des Bundesrats vertreten sein werde und dort volles Stimmrecht habe.[191]) Es hat sich indessen die Frage erhoben, welchen Einfluß auf das Stimmrecht in den Ausschüssen die bereits erörterten Klauseln des Art. 6a haben mußten. In Betracht kommen nur die Preußen- und die Verfassungsklausel, da bei Fortfall der Voraussetzungen des Art. 6a Abs. 1 R.-V. Elsaß-Lothringen die Vertretung im Bundesrat überhaupt verliert, also sowohl im Plenum wie auch in den Ausschüssen. Nach herrschender

---

[189] vgl. A. Schulze S. 21; Heim S. 19; Fischbach S. 42; von Wesendonck S. 68.

[190]) Laband 5. Aufl. II S. 240 nennt deshalb das Vorschlagsrecht Elsaß-Lothringens „ein bloßes Scheinrecht"; vgl. auch Fischbach S. 42.

[191]) Kommissionsbericht S. 14.

Meinung findet die Preußenklausel auf die Vertretung des Reichslandes in den Ausschüssen keine Anwendung; sie stützt sich mit Recht in der Hauptsache auf die Regierungserklärungen bei der Beratung des Gesetzes in der Kommission.[192]) Bei Abstimmungen über Änderungen der Reichsverfassung hat Elsaß-Lothringen dagegen auch in den Ausschüssen kein Stimmrecht.[193]) Dies ergibt sich aus dem Charakter der Verfassungsklausel, deren Zweck war, das Reichsland der Wichtigkeit des Gegenstandes wegen von der Abstimmung generell auszuschließen, während die Preußenklausel nur beabsichtigte, eine unerwünschte Machtverschiebung zugunsten Preußens zu verhindern. Dieser Zweck wurde dadurch voll erreicht, daß im Plenum die bereits erörterten Beschränkungen des reichsländischen Stimmrechts Platz griffen, da alle wichtigeren Fragen politischen Inhalts von den Ausschüssen doch nicht endgültig entschieden werden konnten, bei der entscheidenden Abstimmung im Plenum also immer noch hinreichend Gelegenheit gegeben war, die Preußenklausel anzuwenden. Immerhin ist nach Laband[194]) die Teilnahme Elsaß-Lothringens an einem oder mehreren Ausschüssen deshalb nicht von geringem Wert, weil in der Praxis natürlich die Beschlüsse der Ausschüsse vielfach für die Verhandlungen im Plenum ausschlaggebend sind und außerdem mehrere Ausschüsse selbständige Entscheidungen zu treffen haben.

Inwieweit die Bestimmungen des elsaß-lothringischen Verfassungsgesetzes über die Vertretung des Reichslandes im Bundesrat für die Rechtsnatur des Landes von Bedeutung sind, wird noch zu untersuchen sein.

III.

Die Bedeutung des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911.

Das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 war, wie sich aus seiner Entstehungsgeschichte und aus seinem Aufbau ergibt, als Abschluß der staatsrechtlichen Entwickelung des Reichslandes gedacht. Es ist somit vielleicht das wichtigste Gesetz in der Reihe der seit dem Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871 erlassenen Bestimmungen und es

[192]) vgl. z. B. Fischbach S. 43; A. Schulze S. 23; J. Rosenberg S. 55; Komissionsbericht S. 12, 16, 17.

[193]) vgl. A. Schulze S. 23.

[194]) Laband 5. Aufl. II S. 240.

erhebt sich daher die Frage, welche Einwirkungrn das neue Gesetz auf den bisherigen Rechtszustand in Elsaß-Lothringen verursacht hat.

Zunächst wird zu untersuchen sein, welche Veränderungen die verfassungsrechtliche Ordnung der einzelnen Gebiete der Staatshoheit im Lande selbst erfahren hat. An dem Grundsatz, daß der Kaiser als der erbliche Vertreter der Gesamtheit der Bundesstaaten, welchen die Souveränität zusteht, die Ausübung der Staatsgewalt hat, ist nichts geändert worden. Ebenso ist der bisherige Rechtszustand grundsätzlich erhalten geblieben, soweit die rechtlichen Funktionen der reichsländischen Regierungsorgane und die Organisation und Zuständigkeit der allgemeinen Landesverwaltung in Frage kommen.[195]) Die Aufnahme der bereits geltenden Rechtssätze in das Verfassungsgesetz verfolgte teils den Zweck, Unklarheiten des bisherigen Rechts durch bestimmteren Wortlaut zu beseitigen, teils und zwar in der Hauptsache die Absicht, die entsprechenden Bestimmungen als Bestandteile der Verfassung fester zu verankern und ihre Aufhebung der Reichsgesetzgebung vorzubehalten. In demselben Sinne wurden auch die besonders wichtigen speziellen Vorschriften über das Eisenbahnwesen, die Geschäfts- und Unterrichtssprache und die Gleichberechtigung der religiösen Bekenntnisse in die Verfassung aufgenommen.

Abgesehen von den letztgenannten Bestimmungen hat das elsaß-lothringische Landesverfassungsgesetz nur für das Gebiet der Gesetzgebung das bisherige Staatsrecht abgeändert. Die Gesetzgebung allerdings ist auf eine völlig neue Grundlage gestellt.

Das Charakteristische der Neuordnung liegt einmal darin, daß der nach dem Gesetz vom 2. Mai 1877 bestehende Doppelweg der Landesgesetzgebung beseitigt und eine einheitliche Form derselben geschaffen wurde, und zum anderen darin, daß der Reichstag gänzlich, der Bundesrat so gut wie gänzlich von der Mitwirkung bei dem Erlaß von elsaß-lothringischen Landesgesetzen ausgeschlossen wurde. Dem Bundesrat verblieb nur insofern mittelbar ein gewisser Einfluß, als er an der Zusammensetzung der ersten Kammer des Landtags in beschränktem Maße beteiligt war. Die Bedeutung dieses zwiefachen Unterschiedes von dem bisherigen Rechtszustande

---

[195]) vgl. A. Schulze S. 3, 4.

ist nicht zu unterschätzen. Die Übertragung der gesetzgebenden Befugnis auf den Kaiser und den Landtag mußte notwendig den Schein einer Selbstständigkeit Elsaß-Lothringens erwecken, die nicht nur faktischer, sondern auch rechtlicher Art sei. So ist von Nelte behauptet worden, Elsaß-Lothringen übe seit dem Verfassungsgesetz von 1911 eigene und wahre Landesgesetzgebung aus, weil sie der Landesgesetzgebung in den Bundesstaaten nach Form und Inhalt identisch sei.[196])

Diese Auffassung ist unzutreffend aus doppeltem Grunde. Die gesetzgebende Befugnis beruht auf einem Reichsgesetz; das Reichsland besitzt sie also nicht als eigenes Recht, vielmehr übt es lediglich einen Teil der Staatsgewalt des Reiches aus und zwar insoweit, als ihm dieselbe ausdrücklich übertragen ist. Ebenso kann auch jederzeit die Mitwirkung an der Landesgesetzgebung dem Landtage durch Reichsgesetz wieder genommen werden, ohne daß Elsaß-Lothringen rechtlich in der Lage wäre, durch seinen Einspruch eine derartige Änderung seines Verfassungsrechts zu verhindern. Zum zweiten steht das Sanktionsrecht bezüglich der reichsländischen Gesetze dem Kaiser als Organ des Reiches zu.[197]) Daß der Kaiser in Ausübung des Sanktionsrechts nicht aus eigenem Recht oder gar als elsaß-lothringisches Landesorgan handelt, ergibt sich schon aus den Motiven des Verfassungsgesetzes, die gerade in dieser Mitwirkung des Kaisers an der Landesgesetzgebung die unentbehrliche Gewährleistung für die Berücksichtigung der allgemeinen Reichsinteressen erblicken.[198])

Hiernach kann von einer eigenen elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung keine Rede sein. Das, was man gewöhnlich so bezeichnet, ist Spezialreichsgesetzgebung, ebenso wie der Landtag ein Spezialreichstag ist. Die Notwendigkeit dieser Spezialisierung ergibt sich aus der Verfassung des Reiches und der Zweiteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Reich und Bundesstaaten. Das Reich übt in Elsaß-Lothringen nicht nur die Gesetzgebung im Rahmen des Art. 4 R. V., sondern auch bezüglich der den Bundesstaaten

---

[196]) Nelte im Archiv des öffentlichen Rechts 1911 S. 74.

[197]) vgl. Laband 5. Aufl. II S. 234; Fischbach S. 64; Schalfejew S. 35; J. Rosenberg S. 48, 49 u. a. m.

[198]) Motive S. 10; vgl. auch Bruck in den Annalen des Deutsch. Reiches 1911 S. 5.

verbliebenen Materien in den durch das Gesetz bestimmten Formen aus. Wir haben also im Reichslande eine doppelte Gesetzgebungskompetenz wie in den Bundesstaaten, aber im Gegensatz zu diesen nur ein staatliches Rechtssubjekt für beide Gebiete der Zuständigkeit.[199])

Durch den Art. 6a der Reichsverfassung wurde das staatsrechtliche Verhältnis Elsaß-Lothringens zum Reiche auf eine völlig neue Grundlage gestellt. Die Vertretung des Landes im Bundesrat ist in doppelter Richtung ausgebaut worden. Während nach dem bisher geltenden Recht die Entsendung von Bundesratskommissaren in das Belieben des Statthalters gestellt war und die Kommissare selbst nur beratendes Stimmrecht hatten, wurde durch den Art. I des Gesetzes vom 31. Mai 1911 die Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat zu einer ständigen Einrichtung erhoben; außerdem erhielt das Reichsland für die ihm entsprechend der territorialen Größe und politischen Bedeutung zugestandenen drei Stimmen das längst begehrte votum decisivum.

Dieser Umstand ist trotz der Einschränkungen, denen das reichsländische Stimmrecht zufolge der bereits erörterten Klauseln des Art. 6a R. V. unterworfen ist, zum stärksten Argument derjenigen Ansicht geworden, die Elsaß-Lothringen durch das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 vom Reichsland zum Staat erhoben wissen will. So führt Nelte[200]) z. B. aus, daß die Preußenklausel nur eine qualifizierte Abstimmungsmodalität bewirke, die Verfassungsklausel das Stimmrecht Elsaß-Lothringens zwar quantitativ beschränke, nicht aber qualitativ verändere und daß die Abhängigkeit der Stimmführung von der Existenz der Grundsätze der elsaß-lothringischen Verfassung nur eine temporale, ungewisse Hinzufügung sei, die den Zweck verfolge, die materielle Einheit der zwei verschiedenen Gesetzen (der Reichsverfassung und der reichsländischen Verfassung) angehörenden Bestimmungen darzutun, keineswegs aber geeignet sei, den rechtlichen Charakter der elsaß-lothringischen Bundesratsstimmen entscheidend zu beeinflussen. Da die Klauseln des Art. 6a R. V. also eine wesentliche Veränderung des dem Reichsland im Abs. 1 dieses Artikels grundsätzlich zugestandenen Stimmrechts nicht zur

[199]) Ebenso z. B. Heim S. 47; von Wesendonck S. 84, 85; Supf S. 61; anderer Ansicht Nelte a. a. O. S. 74.

[200]) vgl. Nelte a. a. O. S. 52—67.

Folge hätten, müsse Elsaß-Lothringen Mitglied d. h. ein den Einzelstaaten koordinierter Faktor geworden sein und somit die rechtliche Natur der Mitglieder des Bundes, also eines Staates erhalten haben.

Dieser Auffassung kann nicht beigepflichtet werden aus Gründen, die im wesentlichen denjenigen entsprechen, die bereits bei der Erörterung der Bedeutung der Neuordnung für die Landesgesetzgebung als ausschlaggebend erkannt wurden. Abgesehen davon, daß, worauf Fischbach mit Recht hinweist,[201]) die Reichsverfassung nirgends bestimmt, daß nur Staaten Stimmen im Bundesrat führen können, führt Elsaß-Lothringen die Bundesratsstimmen nicht aus eigenem Recht, nicht als gleichberechtigtes Mitglied des deutschen Bundesstaates, sondern nur kraft der jederzeit widerruflichen Verleihung seitens des Reiches und nur in dem durch die Verleihung begrenzten Umfang. Das Reichsland kann nicht einmal gegen die völlige Entziehung seines Stimmrechts Einspruch erheben, ja es darf bei einer entsprechenden Abstimmung nicht einmal mitstimmen, da es von der Beschlußfassung über Änderungen der Reichsverfassung grundsätzlich ausgeschlossen ist. Diese Bestimmung des Art. 6a geht über den Charakter einer nur quantitativen Einschränkung weit hinaus; sie erfaßt das Wesen des reichsländischen Stimmrechts, das hiernach von demjenigen der Einzelstaaten grundsätzlich sich unterscheidet. „Ein Land, das aber gar keinen Einfluß auf die Ausgestaltung oder Beibehaltung seiner Verfassung hat, dem das Selbstbestimmungsrecht oder die Verfassungshoheit fehlt, kann einen Anspruch auf die Bezeichnung Staat nicht erheben.“[202])

Ferner ist zu beachten, daß die Klauseln des Art. 6a R. V. abgesehen von den speziellen Gründen, die bereits erörtert sind, gerade deswegen eingeführt wurden, weil die Regierung die Erhebung Elsaß-Lothringens zu völliger staatlicher Selbständigkeit, die sich etwa aus der uneingeschränkten Verleihung des Bundesratsstimmrechts hätte ergeben können, vermeiden wollte. Deswegen wurde die in der Reichstagskommission angeregte Erhebung Elsaß-Lothringens zu einem selbständigen Bundesstaat von der Regierung ausdrücklich als unannehmbar abgelehnt[203]), deswegen wurde, um

[201]) Fischbach S. 65.
[202]) Fischbach S. 63.
[203]) Kommissionsbericht S. 7.

die Stimmführung im Bundesrat mit der Reichsverfassung in Einklang zu bringen, die Fiktion des Art. 6 a Abs. 3 R. V. geschaffen. Elsaß-Lothringen gilt im Sinne der Art. 6 Abs. 2, 7 u. 8 R. V. als Bundesstaat, ist es aber nicht; es übt im Bundesrat Mitgliedschaftsrechte aus, die sonst nur den Einzelstaaten zustehen, ohne Mitglied des Bundes zu sein.[204])

Das Ergebnis der bisherigen Untersuchungen über die rechtliche Bedeutung des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911 für die Fortentwickelung der staatsrechtlichen Verhältnisse Elsaß-Lothringens im einzelnen, insbesondere auf dem Gebiete der Landesgesetzgebung und des Bundesratsstimmrechts, entscheidet im wesentlichen auch bereits die Frage, ob durch die Reform von 1911 die rechtliche Natur des Reichslandes grundsätzlich verändert und Elsaß-Lothringen ein Staat geworden ist. Beides muß verneint werden. Der Ausgestaltung der Landesgesetzgebung und der Verleihung des Bundesratsstimmrechts kommt nicht die weitgehende Bedeutung zu, die Nelte[205]) derselben zugunsten des Staatscharakters Elsaß-Lothringens beigelegt wissen möchte. Landesgesetzgebung und Bundesratsstimmrecht begründen nur eine scheinbare, äußere Autonomie des Reichslandes; es wurde bereits dargelegt, daß beides nicht Ausfluß eigener staatlicher Hoheitsrechte Elsaß-Lothringens ist, sondern daß sowohl Landesgesetzgebung wie auch Bundesratsstimmrecht in der Staatsgewalt des Reiches wurzeln, von dieser und ihren Organen in weitgehendem Maße auch in der Ausübung teils abhängig, teils beschränkt sind und jederzeit vom Reiche geändert oder beseitigt werden können.

Hiernach ist die rechtliche Natur Elsaß-Lothringens auch nach dem Gesetz vom 31. Mai 1911 unverändert geblieben. „Ist Elsaß-Lothringen bisher kein Staat gewesen, so hat es diese Eigenschaft auch durch das neue Verfassungsgesetz nicht erlangt.“[206]) Der Grundsatz, daß dem Reiche allein in Elsaß-Lothringen die Staatsgewalt zusteht, ist aufrecht erhalten worden. Das Reich hat, worauf

---

[204]) Ebenso die herrschende Meinung; vgl. z. B. Laband 5. Aufl. II S. 236; Fischbach S. 62, 63; Heim S. 19; A. Schulze S. 2; J. Rosenberg S. 49 und 61; Elsäßer S. 96 ff. u. a. m.

[205]) Nelte im Archiv des öffentlichen Rechts 1911 S. 45 ff.

[206]) Kisch (bei Heim) S. IV.

es allein ankommt, es vermieden, sich zugunsten des Reichslandes seiner alleinigen Staatshoheit zu entäußern. Dies kommt zum Ausdruck in der Stellungnahme der Regierung während der Beratungen in der Kommission, es kommt zum Ausdruck in Form und Inhalt des Gesetzes, ganz besonders der Fiktion des Art. 6a Abs. 3 R. V. und schließlich auch darin, daß Elsaß-Lothringen nicht als Bundesstaat in den Katalog des Art. 1 R. V. aufgenommen worden ist. [207])

Demnach ist Elsaß-Lothringen durch das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 nicht Staat geworden, sondern Reichsland geblieben.[208])

---

[207]) vgl. Laband 5. Aufl. II S. 235.

[208]) Ebenso Laband a. a. O. S. 235; derselbe in der deutschen Juristen-Zeitung 1911 S. 778; Fischbach S. 63; Heim S. 10 ff.; Kisch (b. Heim) S. IV, V; A. Schulze S. 13; Arndt, Komm. z. R. V. S. 389, Anm. 2; Piloty im Archiv des öffentlichen Rechts 1918 S. 151; Bruck in Hirths Ann. 1911 S. 13; Heitz S. 392; ferner grundsätzlich auch Rehm S. 8 u. a. m.

D. Die Verfassungsänderung nach dem Reichsgesetz vom 28. Oktober 1918; der Waffenstillstandsvertrag vom 11. November 1918; Ausblick.

Es ist fraglich, ob die Regelung der staatsrechtlichen Verhältnisse Elsaß-Lothringens, wie sie das Reichsgesetz vom 31. Mai 1911 brachte, vom politischen Standpunkt aus die beste Lösung darstellt. Ohne auf diese Frage näher einzugehen, muß festgestellt werden, daß die Regierung in dem Bestreben, die Interessen des Reiches unter allen Umständen zu wahren, dem Verfassungsgesetz einen Inhalt gab, der die reichsländische Bevölkerung in ihrer großen Mehrheit keineswegs befriedigte. Insofern wurde also der Zweck einer für längere Zeit abschließenden Regelung der staatsrechtlichen Verhältnisse des Reichslandes von vornherein gefährdet. In Elsaß-Lothringen hat man sich denn auch sehr bald daran gewöhnt, den durch das Verfassungsgesetz geschaffenen Rechtszustand als ein nur einstweiliges, der weiteren Entwickelung harrendes Stadium zu betrachten. Unmittelbar nach dem Erlaß des neuen Gesetzes setzten bereits die Bestrebungen ein, die die Beseitigung des derzeitigen anormalen Rechtszustandes und die Erhebung Elsaß-Lothringens zum selbständigen, den Einzelstaaten völlig gleichberechtigten Bundesstaat zum Ziele hatten. Diese Bestrebungen gewannen seit dem Ausbruch des Weltkrieges wegen ihres engen politischen Zusammenhangs mit den Kriegszielen der kämpfenden Mächtegruppen steigende Bedeutung; sie wurden auch innerhalb des Reiches in der Presse und in der Literatur vielfach unterstützt.[209]) Besonders seit Graf Hertling im Jahre 1917 das Reichskanzleramt übernahm, gewann es wiederholt den Anschein, als ob die Reichsregierung die elsaß-lothringische „Frage" im Sinne völliger politischer und

[209]) vgl. z. B. den Aufsatz von Piloty im Archiv des öffentl. Rechts 1918 S. 149 ff.

ſtaatsrechtlicher Autonomie des Reichslandes löſen werde. Dennoch iſt die entſcheidende Neuordnung unterblieben, vielleicht aus dem Grunde, weil die Ereigniſſe der geplanten Reform zuvorkamen.

Nur eine beſchränkte Änderung der elſaß-lothringiſchen Verfaſſung iſt im Oktober 1918 erfolgt; ſie iſt aber nicht als Folge der auf die Autonomie Elſaß-Lothringens gerichteten Beſtrebungen anzuſprechen, ſondern muß als Begleiterſcheinung der die Reichsverfaſſung im Sinne des parlamentariſchen Syſtems umgeſtaltenden Reichsgeſetze vom Oktober 1918 aufgefaßt werden. Das Reichsgeſetz vom 28. Oktober 1918[210]) änderte den § 10 Abſ. 2 des Geſetzes vom 31. Mai 1911, demzufolge ein Mitglied der zweiten Kammer des Landtags Sitz und Stimme verliert, wenn es ein beſoldetes Reichs- oder Staatsamt annimmt oder im Reichs- oder Staatsdienſt in ein Amt tritt, mit dem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden iſt, dahin ab, daß dieſe Vorſchrift keine Anwendung finden ſolle, wenn ein Mitglied der zweiten Kammer zum Staatsſekretär oder Unterſtaatsſekretär im Miniſterium für Elſaß-Lothringen ernannt werde. Dieſe Beſtimmung entſpricht der gleichfalls durch Reichsgeſetz vom 28. Oktober 1918[211]) erfolgten Aufhebung des Art. 21 Abſ. 2 R. V. und verfolgt wie dieſes Geſetz den Zweck, den für den Parlamentarismus charakteriſtiſchen Eintritt von Mitgliedern der Parlamentsmehrheit in die Regierung ohne Verluſt des Mandats zu ermöglichen.

Seit dem Oktober 1918 überſtürzten ſich die Ereigniſſe. Am 11. November 1918 war Deutſchland zufolge der allgemeinen Lage gezwungen, die ihm von den Mächten der Entente vorgelegten Waffenſtillſtandsbedingungen zu unterzeichnen. Dieſe enthielten außer anderen äußerſt harten Forderungen die ſofortige Räumung Elſaß-Lothringens. Der Waffenſtillſtandsvertrag iſt eine völkerrechtliche Abmachung, die die ſtaatliche Zugehörigkeit Elſaß-Lothringens nicht berührt. Dieſe wird erſt durch den Friedensvertrag geregelt werden, einſtweilen gehört das Reichsland völkerrechtlich und ſtaatsrechtlich zum Deutſchen Reiche.

---

[210]) R. G. Bl. 1918 S. 1275.
[211]) R. G. Bl. 1918 S. 1273.

Gleichwohl haben die Franzosen unmittelbar nach der Besetzung des Landes auch die behördliche Organisation bereits umgestaltet und behandeln Elsaß-Lothringen de facto als Bestandteil des französischen Staates. Es besteht wenig Hoffnung, daß der Friede die künftige staatliche Zugehörigkeit Elsaß-Lothringens in einer von den bestehenden tatsächlichen Zuständen abweichenden Weise bestimmen wird. Mit der Abtretung des Landes an Frankreich wäre die Entwickelung des reichsländischen Verfassungsrechts im Rahmen des Reichs natürlich zum Abschluß gelangt. Verbleibt Elsaß-Lothringen oder ein Teil des Landes beim Deutschen Reiche, so muß sein Verfassungsrecht völlig neu geregelt werden. Die derzeitige reichsländische Verfassung ist mit der Reichsverfassung organisch eng verbunden und steht und fällt daher mit dieser. Daß den durch die Novemberumwälzung geschaffenen tatsächlichen Zuständen, insbesondere der Abdankung des Kaisers, der Beseitigung des Bundesrats und des Reichstags, nicht nur durch Abänderung der bisherigen Reichsverfassung, sondern durch Erlaß einer neuen Verfassung streng demokratischen Inhalts Rechnung getragen werden wird, darf als feststehend angenommen werden. Mit einer solchen Reichsverfassung wäre die derzeitige Verfassung Elsaß-Lothringens auch dem Geiste nach nicht vereinbar. Ob im übrigen die wahrscheinlich bevorstehende Regelung der elsaß-lothringischen Frage im Sinne Frankreichs von Dauer sein wird, muß die Zukunft lehren.

Lebenslauf.

Geboren wurde ich, Ferdinand Friedrich Hensel, als Sohn des Kaufmanns Carl Hensel und seiner Ehefrau Katharina geb. Schumann zu Mainz am 15. Juni 1893. Ich bin katholischen Bekenntnisses und besitze die hessische und die preußische Staatsangehörigkeit. Von Ostern 1899 bis Ostern 1903 besuchte ich Vorschule und Gymnasium zu Duisburg, von Ostern 1903 bis Ostern 1911 das Gymnasium zu Mülheim a. d. Ruhr. Nach bestandener Reifeprüfung (Ostern 1911) studierte ich an den Universitäten Freiburg i. Br. und Bonn Rechtswissenschaft. Am 15. Juli 1914 bestand ich vor der bei dem Oberlandesgericht zu Cöln gebildeten Prüfungskommission die erste juristische Staatsprüfung mit der Zensur „gut". Am 5. August 1914 wurde ich zum Referendar im Bezirk des Oberlandesgerichts Düsseldorf ernannt. Vom 27. August 1914 bis zum 7. Dezember 1914 und vom 4. Februar 1915 bis zum 27. November 1918 stand ich im Heeresdienste. Im Monat Januar 1915 sowie vom 15. Dezember 1918 bis zum 31. Dezember 1918 war ich bei dem Amtsgericht in Emmerich (Rhein), vom 1. Januar 1919 bis zum 13. Mai 1919 bei dem Amtsgericht in Duisburg beschäftigt. Seit dem 14. Mai arbeite ich bei dem Landgericht in Duisburg in der zweiten Station des Vorbereitungsdienstes.

THE LIBRARY OF THE
FEB 1 8 1930
UNIVERSITY OF ILLINOIS

3 0112 115500917